

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

LE
DROIT DE COMMUNICATION

DE
L'ADMINISTRATION DES DOUANES

THÈSE POUR LE DOCTORAT
présentée et soutenue le 15 Décembre 1936, à 13 h. 30

PAR
GEORGES PUECH

Président : M. ALLIX, professeur
Suffragants { MM. NOGARO, professeur
LAFERRIÈRE, professeur

PARIS
LES ÉDITIONS DOMAT-MONTCHRESTIEN
F. LOVITON ET C^{ie}
160, RUE SAINT-JACQUES

1936

LE DROIT DE COMMUNICATION

DE

L'ADMINISTRATION DES DOUANES

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

LE
DROIT DE COMMUNICATION

DE
L'ADMINISTRATION DES DOUANES

THÈSE POUR LE DOCTORAT

présentée et soutenue le 15 Décembre 1936, à 13 h. 30

PAR
GEORGES PUECH

Président : M. ALLIX, professeur

Suffragants { *MM. NOGARO, professeur*
LAFERRIÈRE, professeur

PARIS
LES ÉDITIONS DOMAT-MONTCHRESTIEN
F. LOVITON ET C^{ie}
160, RUE SAINT-JACQUES

1936



LE
DROIT DE COMMUNICATION
DE L'ADMINISTRATION DES DOUANES

AVANT-PROPOS

Combien de fois n'avons-nous pas entendu ou lu des propos pleins d'ironie sur les méthodes des Administrations publiques ! C'est un sujet maintes et maintes fois développé, non seulement par les humoristes et les revuistes — ce qui prêterait uniquement à rire — mais encore par des auteurs sérieux, par des économistes, des publicistes, des hommes politiques.

On reproche aux Administrations de ne pas savoir s'adapter aux mœurs nouvelles et de rester immuables à travers l'écoulement du temps. Alors que l'activité du pays, dans toutes ses formes, se renouvelle constamment sous l'impulsion du progrès, l'État, lui, laisserait ses services cloîtrés dans leur routine et insensibles aux événements qui ont successivement modifié les conditions de vie des hommes.

Cette critique, qui dénote chez la plupart de ses auteurs une opposition doctrinale à tout ce qui touche à l'étatisme, revêt les formes les plus diverses, mais elle s'attaque surtout à l'esprit qui anime les Administrations.

Qu'il s'agisse des assurances sociales, des postes, des chemins de fer, des manufactures ou même des services fiscaux, il se trouve toujours un détracteur pour prétendre

que les méthodes employées sont mauvaises et que de là provient le mauvais fonctionnement des rouages administratifs.

Il ne rentre pas dans le cadre de cet ouvrage de montrer l'exagération et souvent, il faut l'avouer, la mauvaise foi qui président à ces écrits, où d'ailleurs fréquemment le pamphlet l'emporte sur la doctrine. La modeste étude que nous nous proposons d'entreprendre ne suffirait pas à cette tâche. Nous nous bornerons donc à prendre l'exemple d'une Administration financière, la Douane, et à prouver que celle-ci a su, dans certaines circonstances, mettre à profit le développement de l'organisation comptable des entreprises privées, pour resserrer et approfondir son contrôle.

* * *

L'impôt indirect repose essentiellement sur un fait matériel, généralement révélateur d'une activité productrice, et dont la fugacité rend la constatation difficile.

Ce caractère n'est peut-être nulle part aussi frappant que dans l'impôt douanier qui est perçu à l'instant même où la marchandise étrangère pénètre en France. Il incite de ce fait à la fraude et celle-ci se montre d'autant plus hardie que la répression en est plus malaisée.

Le rôle de la Douane est double : il consiste d'une part, hors des bureaux établis sur la frontière, à fermer l'entrée du territoire aux marchandises étrangères ; d'autre part, dans ces bureaux, à rechercher la nature et l'espèce des marchandises présentées, en vue de leur appliquer les taxes appropriées.

Or, à moins de pourvoir la frontière et les côtes de France d'une barrière infranchissable ou d'une chaîne

ininterrompue de fonctionnaires serrés coude à coude — ce qui constituerait un système absurde — il est difficile à la Douane d'empêcher les infiltrations ou les passages frauduleux.

Cette situation n'existe pas cependant d'aujourd'hui, et dès 1607 ¹ elle faisait l'objet des préoccupations des chefs responsables de la Ferme. Ceux-ci, et la Révolution après quelques hésitations a maintenu leur œuvre dans ses grandes lignes, avaient créé le long de la frontière, sur plusieurs kilomètres de profondeur, une zone dénommée maintenant rayon des Douanes, dans laquelle la circulation et le dépôt des marchandises étaient soumis à une réglementation rigoureuse. Mais de nos jours, 40 ou 60 kilomètres représentent peu de chose : c'est la distance que peut parcourir en moins d'une heure une voiture automobile puissante et rapide.

La fraude douanière ne se pratique d'ailleurs pas uniquement par contrebande, c'est-à-dire par franchissement forcé de la frontière. Il existe bien d'autres procédés en usage qui, bien que dépourvus de toute violence, n'en lèsent pas moins le Trésor. Les infractions commises à leur faveur sont nombreuses. Seules, une surveillance ininterrompue et une vérification approfondie de toutes les marchandises importées seraient susceptibles d'en amener la disparition.

Mais, surchargé de besogne, astreint à des écritures fastidieuses, le personnel des Douanes ne peut apporter à l'examen des marchandises qui lui sont soumises tout le soin désirable. Bien plus, pour ne pas entraver le commerce, il doit, et les règlements l'y autorisent formellement, pro-

1. Voir Pallain. *Les Douanes françaises*, pp. 604 et 605, renvoi.

céder par épreuves, admettant ainsi comme conforme, sans vérification, une partie de la déclaration de l'importateur. Enfin, quand on songe à l'étendue des connaissances techniques qu'exige l'application d'un tarif dont la complexité s'accroît tous les jours, et aux difficultés que présente le contrôle des valeurs, on comprend qu'il suffise d'un moment d'inattention ou d'une erreur de jugement pour faire supporter au Trésor et à l'Économie nationale un préjudice considérable.

Afin de remédier à cet état de choses qui s'avérait onéreux pour le Trésor et démoralisant pour le service, il eut fallu organiser la recherche de la fraude dans toute la France en habilitant les agents du fisc à vérifier en tous lieux si les marchandises en provenance de l'étranger ont bien acquitté les droits et taxes auxquels est soumise leur importation.

Mais l'application d'une telle mesure se serait heurtée à de grosses difficultés. Aboutissant, en fait, à l'institution d'un régime inquisitorial, apportant une gêne considérable au commerce, elle eut provoqué des protestations véhémentes de la part des usagers et entraîné des frais de régie hors de proportion avec les résultats escomptés.

Il convient par ailleurs de remarquer que les marchandises sont fongibles et qu'elles ne possèdent pas, pour la plupart, une individualité propre permettant de les identifier jusqu'à leur consommation définitive.

La réalisation d'un système aussi rigoureux ne pouvait dès lors se concevoir que dans le cadre limité de quelques produits. C'est ainsi que sous la Restauration, la loi du 28 avril 1816 (titre VI) autorisa la recherche des tissus prohibés en dehors du rayon, sur toute l'étendue du territoire. Ces dispositions ont été abrogées par la loi du

16 mai 1863. Plus récemment, un décret-loi du 10 juillet 1934 ¹ a pris une mesure analogue à l'égard de marchandises à désigner par décret.

Jusqu'au début de notre siècle, les infractions douanières ont été uniquement poursuivies par voie de saisie, c'est-à-dire au vu d'un procès-verbal constatant la saisie de la marchandise par le service. Cette particularité du contentieux douanier explique pourquoi l'Administration des Douanes avait borné son action dans la répression à la recherche des marchandises introduites frauduleusement. Mais ce système s'étant révélé impuissant, il était nécessaire d'apporter de profondes réformes aux méthodes utilisées.

Une première mesure s'imposait : il convenait d'introduire les règles de droit commun dans la législation douanière et de permettre la preuve et la poursuite des infractions par toutes voies de droit. La loi du 1^{er} août 1905 ayant pourvu à ce besoin, il ne restait plus qu'à rechercher quels seraient les nouveaux moyens de preuve susceptibles de fournir l'aide la plus efficace en cette matière.

En droit commun, trois modes principaux de preuve sont admis : l'aveu, la preuve par témoins, la preuve par écrit. Les deux premiers moyens n'offrent que peu d'intérêt, le premier étant rare, sinon inexistant, et le deuxième d'une application trop difficile. Au contraire, la preuve par écrit ouvrait au service des Douanes un immense champ d'investigation. Dès l'instant où, en effet, une importation revêt le caractère d'une opération commerciale, elle com-

1. Article 492 *bis* du Code des Douanes. Jusqu'ici cette disposition s'applique aux tapis de laine, à la bonneterie, à la vanilline et à l'iode. Voir le texte du décret-loi du 10 juillet 1934. Annexe I.

porte obligatoirement un contrat de transport ainsi qu'un contrat de vente ; elle donne lieu également à un échange de correspondances et à des écritures de comptabilité. Ces divers documents, dont la sincérité peut être vérifiée par de judicieux recoupements, renferment tous les renseignements intéressant le service des Douanes. Ils constituent dès lors un moyen de preuve de première importance dont la production en justice suffira, dans la plupart des cas, pour établir la réalité de l'infraction soupçonnée.

C'est pour parvenir à cette fin que l'Administration des Douanes a demandé aux pouvoirs publics le droit de procéder à des recherches dans les écritures des personnes ayant transporté, dédouané ou reçu des marchandises en provenance de l'étranger.

Dans un bref historique, nous allons exposer en premier lieu l'évolution de ce droit de recherches depuis sa naissance jusqu'à nos jours.

Ensuite, dans une première partie, nous examinerons les conditions de son application aux diverses catégories d'assujettis, ainsi que les moyens de coercition dont dispose le service à cet égard.

Enfin, la deuxième partie sera consacrée à l'étude des suites contentieuses dont sont susceptibles les infractions constatées à la faveur de ces vérifications d'écritures.

HISTORIQUE

LE DROIT DE COMMUNICATION DE L'ADMINISTRATION DE L'ENREGISTREMENT. — L'Enregistrement est la première régie financière qui ait reçu le droit de procéder à des recherches dans les écritures tenues par des tiers. Ce droit de communication¹ lui fut concédé par la loi du 22 Frimaire, an VII, articles 52 et 54 (art. 222 et 242 du Code de l'Enregistrement), qui oblige les notaires, greffiers, secrétaires des Conseils des prud'hommes, huissiers, porteurs de contraintes, commissaires-priseurs, courtiers de commerce, administrateurs de marine, les secrétaires des administrations centrales et municipales (préfectures, sous-préfectures et mairies) et les détenteurs des registres de l'état civil et des rôles des contributions à communiquer, à toute réquisition et sans déplacement, aux préposés de l'Enregistrement, leurs répertoires et les actes dont ils sont dépositaires. Limité d'abord aux actes et titres publics, ce droit fut bientôt étendu, par le décret du 4 Messidor, an XIII (art. 97 du Code des Valeurs Mobilières), aux pièces de comptabilité publique — registres et minutes d'actes — dont les receveurs des droits et revenus des communes, hospices, fabriques des églises, chapitres et de tous autres établissements publics (asiles et établissements d'instruc-

1. Voir Maguero, Tassain et Molas. *Traité alphabétique de l'Enregistrement* (3^e édition). V^o Communication, pp. 763 et suivantes.

tion départementaux et communaux, monts-de-piété, chambres de commerce, etc.) sont dépositaires.

A partir de 1850, le droit de communication a été successivement étendu à diverses sociétés, compagnies et entreprises, au fur et à mesure de l'établissement de nouveaux impôts dont il devenait nécessaire d'assurer le plein rendement.

La loi du 5 juin 1850 qui a assujetti à un droit de timbre les titres ou certificats d'actions et d'obligations des sociétés, compagnies et entreprises, ainsi que les départements, communes et établissements publics, a prescrit (art. 16 et 28) la représentation aux préposés de l'Enregistrement des registres à souche dont doivent être tirés ces titres (art. 100 du Code des Valeurs Mobilières). La même loi a imposé aux compagnies d'assurances, courtiers, notaires et assureurs particuliers, la tenue d'un répertoire spécial et la représentation aux agents de l'Enregistrement de ce document et des polices (art. 35, 44, 45, 47 ; art. 705, 708, 709 du Code de l'Enregistrement). La loi du 23 juin 1857 (art. 9) obligea les dépositaires des registres de transferts et conversions de titres d'actions et d'obligations des sociétés, compagnies et entreprises, à les communiquer aux préposés de l'Enregistrement avec les documents relatifs à ces opérations (art. 100 du Code des Valeurs Mobilières).

Les concessionnaires de magasins généraux sont astreints à représenter aux agents de l'Enregistrement, aux termes de l'article 13 de la loi du 28 mai 1858, « selon le mode prescrit par l'article 54 de la loi du 22 Frimaire an VII et sous les peines y énoncées », divers registres spéciaux dont la tenue leur est imposée (art. 224 du Code de l'Enregistrement).

La loi du 13 mai 1863 (art. 10) autorise les agents de l'Enregistrement à demander aux compagnies de chemins de fer diverses communications destinées à contrôler la délivrance d'un récépissé timbré pour chaque expédition (art. 169 du Code du Timbre).

Mais les pouvoirs de l'Enregistrement en cette matière ont surtout reçu une extension importante de l'article 22 de la loi du 23 août 1871 (art. 225 du Code de l'Enregistrement).

Au lieu d'être restreint à l'examen de certains documents déterminés et à l'application de certaines lois spéciales, le droit de communication a été étendu aux livres, registres, titres, pièces de recette, de dépense et de comptabilité des sociétés, compagnies, assureurs, entrepreneurs de transports et de tous autres assujettis aux vérifications des agents de l'Enregistrement. Le nombre des assujettis a été augmenté par la loi du 30 mars 1872 (art. 2), qui a appliqué les dispositions précédentes aux entrepreneurs de messageries et intermédiaires de transports se livrant à des opérations de groupage. D'autre part, la loi du 21 juin 1875 (art. 7) et le décret du 15 décembre 1875 (art. 4 et 5) ont apporté de nouvelles extensions au droit de communication, en autorisant son exercice tant au siège social que dans les succursales et agences des sociétés, compagnies d'assurances et de tous autres assujettis aux vérifications de l'Administration et en disposant que ces investigations pourraient s'exercer pour assurer l'exécution des lois sur l'enregistrement et le timbre.

Enfin, de nombreuses lois postérieures ont considérablement élargi l'application du droit de communication de l'Administration de l'Enregistrement. Parmi ces lois, citons : l'article 9 de la loi du 29 décembre 1884 (art. 738

du Code de l'Enregistrement) sur les congrégations religieuses et les sociétés assimilées ; l'article 21 de la loi du 9 décembre 1905 et l'article 45 du décret du 16 mars 1906 sur les associations cultuelles ; l'article 30 de la loi du 28 avril 1893 (art. 176 du Code des Valeurs Mobilières) sur les personnes faisant commerce habituel de recueillir des offres et des demandes de valeur de bourse (agents de change, coulissiers, établissements de crédit, banquiers, escompteurs, etc...) ; l'article 10 de la loi du 27 février 1912 (art. 498 du Code du timbre) sur les courtiers, commissionnaires et toutes autres personnes faisant commerce habituel de recueillir des offres et des demandes relatives à des marchés à terme ou à livrer de marchandises dont le trafic est réglementé dans les bourses de commerce ; l'article 36 de la loi du 29 mars 1914 (art. 66 du Code des Valeurs Mobilières), sur les personnes effectuant en France le paiement de revenus de valeurs étrangères non abonnées ou de fonds d'États étrangers, etc...

LE DROIT DE COMMUNICATION DE L'ADMINISTRATION DES CONTRIBUTIONS INDIRECTES. — De son côté, l'Administration des Contributions Indirectes tenait de l'article 75 de la loi du 5 Ventôse an XII et des articles 3 et 4 du décret du 14 Fructidor de la même année, le droit de se faire communiquer par les entrepreneurs de voitures publiques « non seulement les registres d'enregistrement journalier, mais encore toute espèce de registres de contrôle et de recette qu'ils auront établi dans leur manutention ». De plus, l'article 6 du décret du 13 août 1810 autorisait les agents des Contributions Indirectes « à vérifier les registres tenus par les entrepreneurs de messageries et de roulage » dans le but de faciliter le contrôle

des déclarations relatives aux objets délaissés depuis plus de six mois chez un entrepreneur. L'article 3 de la loi du 26 mai 1878 a imposé aux compagnies de chemins de fer et aux entreprises de transport par terre et par eau la communication, tant au siège de l'exploitation que dans les gares, stations, dépôts et succursales, des registres et documents de toute nature concernant le transport d'objets soumis à l'impôt.

Plus tard, et afin de permettre la recherche des fraudes qui pouvaient se commettre en matière de dénaturation d'alcool, le droit de communication a été étendu, par l'article 4 de la loi du 16 décembre 1897, aux industriels qui dénaturent l'alcool et aux commerçants qui le vendent une fois dénaturé, ceux-ci étant tenus en outre d'inscrire leurs opérations, ainsi que leurs réceptions et livraisons sur un livre spécial ¹. Des règles identiques ont été édictées en ce qui concerne les fabricants de vinaigre (loi du 9 juin 1921).

Enfin la loi du 25 juin 1920 (art. 67) a englobé tous les redevables de l'impôt sur le chiffre d'affaires.

LE DROIT DE COMMUNICATION DE L'ADMINISTRATION DES DOUANES. — Si les Administrations de l'Enregistrement et des Contributions Indirectes ont obtenu dès leur organisation un droit de communication qui, tout embryonnaire qu'il était, constituait tout de même un principe dont les applications devaient inéluctablement s'étendre par la suite, l'Administration des Douanes, au contraire, dut attendre jusqu'en 1895 avant de se voir reconnaître des pouvoirs similaires à ceux accordés aux autres Régies.

1. Cette dernière obligation a été supprimée. Déc. Min., du 24 février 1933.

A la vérité, le titre VI de la loi du 28 avril 1816 ¹ avait institué, en ce qui concerne les cotons filés, les tissus et tricotés de coton et de laine, et tous autres tissus de fabrique étrangère prohibés, un droit de recherche et de saisie dans toute l'étendue du territoire. Aux termes de la loi, les préposés des Douanes, dans l'étendue du rayon, et les juges de paix, maires, officiers municipaux et commissaires de police, dans les endroits de l'intérieur où il n'y a pas de bureau de douane, pouvaient procéder à des visites domiciliaires en vue de rechercher les marchandises de contrebande dont il s'agit.

A l'effet de distinguer les tissus fabriqués en France, toute pièce d'étoffe de la nature de celles prohibées devait porter une marque et un numéro de fabrication. Par ailleurs, la saisie n'était prononcée qu'après examen d'échantillons des tissus litigieux par un jury assermenté composé de cinq négociants pris parmi les fabricants et manufacturiers les plus connus. Dans le cas où la saisie était reconnue valable, les délinquants étaient condamnés à la confiscation des marchandises et à une amende de 500 francs.

Cette mesure, qui ne reçut, semble-t-il, qu'une application fort restreinte et fut abolie par l'article 31 de la loi du 16 mai 1863, était liée à une toute autre conception économique. Ainsi que nous l'avons indiqué dans l'Avant-propos, elle n'était que le complément de celles déjà existantes dans le rayon.

C'est donc bien l'article 17 de la loi des finances du 28 décembre 1895 qui a institué le droit de communication dans l'Administration des Douanes en autorisant « les
« employés supérieurs et receveurs des Douanes à exiger

1. Voir à ce sujet les ordonnances des 8 mai, 17 et 19 juillet, et 8 août 1816, ainsi que les circulaires n° 151 et 158 des 1^{er} et 11 mai 1816.

« dans les gares de chemins de fer la communication des
« papiers et documents de toute nature (lettres de voiture,
« factures, feuilles de chargement, livres, registres, etc.),
« relatifs au transport et au dépôt des marchandises ».

Ce texte, encore qu'il fut d'une conception bien timide, avait principalement pour objet de fortifier l'action du service et de rendre plus efficaces les mesures de contrôle en ce qui concerne les fausses déclarations de poids. Notamment, il allait permettre à la Douane de lutter contre une manœuvre couramment employée par les déclarants, dénommée « kilotage », et consistant à déclarer un poids inférieur au poids réel sans toutefois dépasser la proportion au-dessus de laquelle une contravention peut être constatée.

La promulgation de la loi du 1^{er} mai 1905 augmenta considérablement à ce sujet le champ d'action de la douane. Auparavant, il était couramment admis que toute action intentée en matière pénale par la douane devait s'appuyer sur un procès-verbal : « Pas de procès-verbal, pas d'action », disait l'adage dont nous examinerons plus tard la valeur juridique, certains auteurs ¹ s'étant refusés à en reconnaître le bien-fondé.

La loi du 1^{er} mai 1905 est ainsi conçue : « Les délits et
« les contraventions prévus par les lois sur les douanes et
« les sels peuvent être poursuivis et prouvés par toutes les
« voies de droit, alors même qu'aucune saisie n'aurait été
« effectuée dans le rayon de douane ou hors de ce rayon ». Dès lors, les recherches effectuées par la Douane dans les écritures du chemin de fer présentaient pour elle de l'intérêt non seulement, comme précédemment, lorsque la marchandise se trouvait encore sous sa dépendance, mais encore

1. Voir Thibault. *Traité du Contentieux de l'Administration des Douanes*. Paris, 1888, pp. 169 et suiv.

et surtout lorsque main levée en avait été donnée. Il lui était loisible dans ce dernier cas, si des irrégularités étaient découvertes, de demander aux Tribunaux l'ouverture d'une information judiciaire.

L'exercice de ce droit de contrôle donna d'excellents résultats, mais s'avéra rapidement insuffisant. A l'occasion de fraudes importantes relevées sur des marchandises arrivées par mer ou dirigées en transit sur des bureaux autres que celui d'importation, le service des Douanes avait été amené à regretter de ne pas avoir la même faculté d'investigation en ce qui concerne les écritures des compagnies de navigation, des concessionnaires d'entrepôts et des commissionnaires ou transitaires.

Si les premières consentaient fréquemment, à titre bénévole, à ce que le service des Douanes compulse leurs registres ainsi que leurs dossiers, et pratique dans leurs écritures tous rapprochements utiles, les transitaires et commissionnaires au contraire, à quelques rares exceptions, s'étaient toujours refusés à donner communication de leurs écritures. C'était cependant chez eux que le contrôle était le plus nécessaire.

L'article 77 de la loi du 25 juin 1920 combla cette lacune qui avait déjà fait l'objet de nombreuses remarques de la part de l'Inspection générale des Finances. Afin toutefois d'écarter la crainte que les transitaires intéressés auraient pu éprouver de voir le service des Douanes se livrer chez eux à des perquisitions déguisées, ce texte a imposé aux commissionnaires ou transitaires la tenue de répertoires qu'ils doivent conserver pendant trois ans et auxquels se limite le droit de recherche du service.

L'article 13 de la loi du 30 avril 1921 étendit les dispositions relatives à la tenue de répertoires « à tous les

« intermédiaires : compagnies de navigation, compagnies
« de chemins de fer, courtiers maritimes, offices pos-
« taux, etc..., en ce qui concerne les déclarations de douane
« qu'ils font pour le compte de tiers ».

Le développement des transports de passagers et de marchandises, d'autre part, l'essor pris par les transports automobiles sur routes et par les agences de groupage dites « Rapides » appelaient une nouvelle extension du droit d'investigation de la douane. Ce fut l'objet de l'article 88 de la loi du 13 juillet 1925, qui compléta l'article 77 de la loi du 25 juin 1920 en adjoignant à la liste des redevables déjà inscrits dans ce texte les compagnies de navigation aérienne, les entreprises de transport par route, les agences, y compris celles dites « de transport rapide », qui se chargent de la réception, de l'expédition par tous modes de locomotion et de la livraison de tous colis.

Ainsi établi, le droit de recherches concédé à la Douane paraissait suffisant pour lui permettre de découvrir *a posteriori* les fraudes qui avaient échappé à la vigilance du service installé à la frontière. Mais les recherches opérées chez les transitaires se trouvèrent bientôt vouées à la stérilité. Ceux-ci, qui constituent la grande majorité des déclarants en douane, ne manquaient pas en effet, lorsqu'ils commettaient des irrégularités, de faire concorder leurs écritures avec leurs déclarations et avec les répertoires dont la tenue leur est imposée par la loi.

D'autre part, ces mêmes pratiques, que la Douane était impuissante à empêcher, ne laissaient subsister aucun indice susceptible de guider le service dans la recherche de la fraude. Elles mettaient ainsi obstacle aux recherches que les agents eussent pu effectuer chez les transporteurs,

réduisant ainsi leurs investigations à des épreuves nécessairement clairsemées et dirigées au hasard.

Afin de remédier dans la mesure du possible à cette situation, le service des Douanes songea à faire appel au concours de l'Administration des Contributions Indirectes.

Il est à remarquer, en effet, qu'il existe rarement une collusion entre les destinataires des marchandises importées et les transitaires, ceux-ci agissant le plus souvent, soit de leur propre chef, soit d'après les ordres qu'ils ont reçus des expéditeurs étrangers. Les écritures des destinataires sont donc généralement sincères et présentent de ce fait un grand intérêt pour le service des Douanes, en raison des recoupements qu'elles peuvent permettre d'effectuer avec les déclarations de douane.

C'est pour arriver à ce résultat que l'Administration des Douanes demanda au service des Contributions Indirectes, dont les agents sont appelés à contrôler chaque jour la comptabilité de redevables soumis à l'impôt sur le chiffre d'affaires, de profiter des investigations effectuées à ce titre chez les destinataires, pour rechercher dans leurs écritures les renseignements dont elle avait besoin.

Cette collaboration s'avéra très efficace, mais elle ne demeurerait cependant qu'un expédient, d'une régularité discutable, et qui, d'ailleurs, avait le grave inconvénient de surcharger le service des Contributions Indirectes.

Sans doute, l'article 32 de la loi du 31 juillet 1920 accordait-il à tous les agents du Trésor — et parmi ceux-ci la Cour de cassation a spécifié, par un arrêt du 10 mars 1927, qu'il fallait y comprendre les agents des Douanes — le droit de requérir de tout commerçant faisant un chiffre d'affaires supérieur à 50.000 francs la production de tous livres et documents annexes. Mais il est admis couramment que

sont seuls assujettis à ce contrôle les auteurs des déclarations fiscales. Or, ainsi qu'il a déjà été exposé, ce déclarant est, la plupart du temps, un commissionnaire qui agit pour le compte du commerçant. De la sorte, ce texte ne pouvait présenter de l'intérêt que lorsque le déclarant était le destinataire réel de la marchandise. Il devenait dès lors indispensable, alors surtout que les fraudes les plus préjudiciables au Trésor se commettent à la faveur de fausses déclarations de valeur ou d'espèce, de donner à la Douane la possibilité d'exercer par elle-même un contrôle chez les destinataires réels des marchandises, ou pour ce qui concerne les exportations, chez les expéditeurs.

Tel fut l'objet de l'article 2 du décret-loi du 12 juillet 1934 pris en exécution de l'article 1^{er} de la loi du 6 juillet de la même année.

Les différents textes réglementant le droit de recherches dans les écritures des redevables ont été codifiés. Ils forment les articles 489, 490, 491 et 492 du Code des Douanes.

PREMIÈRE PARTIE

Dans l'exposé historique qui précède, nous avons indiqué, suivant leur ordre chronologique, les dispositions législatives qui ont accordé successivement à l'Administration des Douanes le droit de procéder à des recherches dans les écritures des redevables. De l'étude synthétique de cet exposé, il résulte que la Douane possède un droit de communication à l'égard de deux catégories de personnes bien distinctes. D'une part, se trouvent tous ceux qui font profession d'intermédiaires auprès de l'Administration (Commissionnaires, Transitaires, Compagnies de chemins de fer, de transports, Compagnies maritimes, etc...), d'autre part, les destinataires ou les expéditeurs réels des marchandises.

Les premiers, constamment en contact avec le service, assurent la presque totalité des opérations de douane à la pratique desquelles ils sont spécialisés. En dehors de quelques grosses maisons dont les relations avec l'étranger sont suffisamment importantes pour motiver chez elles la création d'un service approprié, les négociants ont en effet intérêt à s'adresser à un de ces intermédiaires qui leur livrera la marchandise à domicile, libre de droits.

Les seconds, au contraire, n'ont aucune relation avec la Douane. S'ils supportent en définitive la charge des droits et taxes afférents aux marchandises qu'ils reçoivent ou qu'ils expédient, ils ne constituent tout de même pas des

redevables à proprement parler. Les recherches que la Douane exerce chez eux n'ont pas pour objet de vérifier une déclaration qu'ils ont établie, mais une déclaration présentée par un tiers au sujet de marchandises leur appartenant. Il s'agit donc ici d'un contrôle indirect, d'un contrôle en profondeur.

CHAPITRE PREMIER

LES RECHERCHES DANS LES ÉCRITURES DES INTERMÉDIAIRES. LE RÉPERTOIRE

INSTITUTION DU RÉPERTOIRE. — Lorsqu'il a autorisé le service des Douanes à procéder à des recherches dans les écritures des intermédiaires effectuant des opérations de douane, le législateur a voulu que ces recherches portent essentiellement sur un registre spécialement conçu à cette intention et dont il a imposé la tenue aux intéressés. L'article 77 de la loi du 25 juin 1920 qui a institué cette obligation est ainsi conçu :

« Les commissionnaires ou transitaires devront tenir des
« répertoires annuels, cotés et paraphés, de leurs opérations
« en douane. Ces répertoires seront distincts pour les opérations d'importation et pour les opérations d'exportation. Les dites opérations seront inscrites à chaque répertoire sous une série unique de numéros ; ces numéros
« seront reproduits sur les déclarations de douane. Les
« répertoires serviront de base aux recherches des agents
« des douanes qui pourront, en outre, exiger la production
« de la correspondance et des pièces de comptabilité afférentes aux opérations enregistrées. Ces répertoires, correspondances et pièces devront être conservés pendant
« un délai de trois ans à compter de la date d'enregistrement des déclarations de douane correspondantes. »

INTÉRÊT QUE PRÉSENTE LE RÉPERTOIRE. — On n'aperçoit pas au premier abord les motifs qui ont conduit le législateur à imposer aux « transitaires et commissionnaires » qui sont des commerçants, la tenue d'un nouveau registre, alors que le Code de commerce (art. 8 et 9 du titre II, livre II) leur fait déjà une obligation de tenir des livres de comptabilité, notamment un livre journal, dont la communication aurait pu, semble-t-il, suffire aux investigations du service des Douanes.

Mais, avant l'institution de la taxe sur le chiffre d'affaires, cette prescription que ne sanctionne aucune pénalité était loin d'être appliquée strictement. L'eût-elle d'ailleurs été, que la Douane n'aurait pas toujours trouvé dans ces livres, dont la tenue n'est pas réglementée, tous les renseignements qui lui sont utiles.

Au contraire, le répertoire dont la contexture, identique partout, a été organisée en vue de faciliter les recherches du service, présente sur une seule ligne et dans son détail chaque opération douanière effectuée par l'assujetti pour le compte d'un client. D'un seul coup d'œil, l'agent vérificateur peut ainsi s'assurer si toutes les expéditions en provenance de l'étranger ont donné lieu à une déclaration en douane. Le répertoire permet, d'autre part, des rapprochements intéressants entre les déclarations déposées en douanes et les correspondances commerciales y afférentes. Il constitue donc, en quelque sorte, un reflet exact de toutes les opérations douanières effectuées par le transitaire ou le commissionnaire, et, loin de faire double emploi avec les déclarations, comme certains l'ont prétendu, il offre un moyen de contrôle très appréciable à leur égard.

PERSONNES ASSUJETTIES A LA TENUE DU RÉPERTOIRE. —

L'article 77 de la loi du 25 juin 1920 impose aux transitaires ou commissionnaires l'obligation de tenir un répertoire.

Dès le début de son application, ce texte fut diversement interprété. Tandis que l'Administration des Douanes considérait cette obligation comme applicable à tout intermédiaire opérant en douane pour le compte de tiers, les Compagnies de chemins de fer et de navigation soutenaient que cette disposition visait exclusivement les commissionnaires ou transitaires, patentés comme tels, et que, par suite, elle ne les concernait pas.

Les travaux préparatoires sont assez obscurs à cet égard et il était difficile d'y trouver une réponse péremptoire. Cependant, ainsi que l'avait déclaré M. Charles Dumont dans son rapport, on pouvait prétendre que, dès l'instant où la création du nouveau registre avait pour but de faciliter les recherches des agents de l'Administration des Douanes, cette prescription devait s'appliquer d'une façon générale à tous ceux qui sont assujettis aux investigations du service comme commissionnaires ou transitaires faisant des opérations en douane pour le compte d'autrui. Il était difficile en effet d'admettre que la loi ait institué deux régimes différents, l'un pour les Compagnies de chemins de fer, de navigation et autres, l'autre pour les commissionnaires et transitaires proprement dits.

Vainement objectait-on, en s'inspirant d'un passage du rapport de M. Charles Dumont, que le législateur de 1920 avait surtout en vue la suppression des courtiers marrons qui ne tiennent pas d'écritures régulières, tandis que les écritures des Compagnies de chemins de fer et de navigation présentent au service des Douanes toutes les garanties de régularité et de sincérité. C'était perdre de

vue que la tenue des registres spéciaux institués par la loi est appelée à circonscrire et à faciliter singulièrement les recherches des agents des Douanes, susceptibles de s'égarer dans les multiples écritures des Compagnies de chemins de fer et de navigation étrangères aux opérations de dédouanement des marchandises.

D'autre part, les Compagnies de chemins de fer et de navigation tiraient leur principale objection des termes de l'alinéa 2, § 4 de l'article 77 précité portant que « à l'expiration du délai de trois mois qui suivra la promulgation de la présente loi, les *commissionnaires* ou *transitaires* devront tenir répertoires », etc..., d'où elles concluaient que cette obligation s'appliquait aux seuls commissionnaires ou transitaires dénommés dans le § 4 dudit article, à l'exclusion des autres personnes désignées dans les paragraphes 1, 2 et 3.

Si l'on peut soutenir, en effet, que la prescription dont il s'agit ne s'applique qu'aux commissionnaires et transitaires qui font des opérations en douane et que les Compagnies de chemins de fer ou de navigation qui font simplement acte de voiturier en sont exemptes, il ne saurait en être ainsi quand ces Compagnies font des déclarations en douane comme commissionnaires de transport ou comme transitaires.

Au point de vue du droit civil, les obligations des Compagnies de chemins de fer ou de navigation sont distinctes selon qu'elles sont de simples voituriers ou qu'elles sont des commissionnaires de transport. Il doit en être de même du point de vue fiscal. Les opérations de commission ou les déclarations en douane que font les Compagnies de transport par terre ou par eau ne sont pas l'accessoire de leurs fonctions de voituriers, mais des opérations distinctes

qui mettent en jeu des responsabilités civiles et fiscales différentes.

L'Administration des Douanes aurait pu faire prévaloir ces considérations devant les tribunaux, mais, en raison de la rédaction un peu équivoque de l'article 77, il était préférable de faire compléter ce texte par le législateur. L'article 13 de la loi de finances du 30 avril 1921 mit fin à ces divergences d'appréciation en spécifiant que tous les intermédiaires : Compagnies de navigation, Compagnies de chemins de fer, courtiers maritimes, offices postaux, etc., sont assujettis à répertorier les déclarations de douane qu'ils font pour le compte de tiers.

QUE DOIT-ON ENTENDRE PAR INTERMÉDIAIRE. — La règle à appliquer désormais est simple : tout intermédiaire qui prend le titre de déclarant en douane au lieu et place du propriétaire de la marchandise est tenu, soit de se soumettre à la formalité du répertoire, soit de déposer une procuration. L'Administration des Douanes admet cependant que lorsque le propriétaire de la marchandise se fait représenter par un de ses employés il n'y ait pas, à proprement parler, recours d'intermédiaire. Mais elle n'a alors d'autre moyen d'acquérir la preuve qu'il s'agit d'une opération de ce genre qu'autant que le déclarant justifie de sa qualité de fondé de pouvoirs, au moyen d'une procuration. Pour le même motif, une maison de transit qui possède à l'étranger une maison de commerce n'a pas à inscrire à son répertoire les opérations qu'elle fait en douane pour son propre compte.

Par contre, les banques, qui déclarent en douane des marchandises reçues de l'étranger pour le compte de leurs clients, doivent tenir répertoire de ces opérations. Agissant,

dans les cas de l'espèce, au regard de la Douane, en qualité de créanciers gagistes et non comme propriétaires des marchandises, leur rôle d'intermédiaire ne saurait être contesté.

En un mot, toutes les opérations effectuées par un intermédiaire doivent être répertoriées. C'est ainsi que les courtiers maritimes chargés de la conduite des navires exploités par le réseau des Chemins de fer de l'État sont tenus de répertorier les opérations concernant ces navires, bien que les droits et taxes de navigation soient payés en dehors de leur intermédiaire. Il suffit, pour qu'ils soient astreints à cette obligation, que les opérations envisagées soient analogues à celles qu'ils accomplissent pour le compte des Compagnies de navigation ou des armateurs particuliers. Il est toutefois évident que dans ce cas les courtiers peuvent suppléer à l'indication du détail des droits par une simple référence à leur acquittement.

CONTEXTURE ET CONDITIONS DE TENUE. — C'est le décret du 10 septembre 1920 qui a fixé la contexture du répertoire et en a déterminé les conditions de tenue. Un modèle se trouvait annexé à ce décret ¹. Il comporte la désignation de l'expéditeur ou du destinataire, celle des marchandises, ainsi que celle du bureau de Douane où s'est effectuée l'opération, l'indication de la déclaration souscrite, et la spécification par leur montant des droits et taxes perçus.

L'instruction publiée en annexe dudit décret du 10 septembre 1920 énumère les principales dispositions relatives à la tenue du répertoire. Nous les reproduisons ci-dessous :

A. — Il doit être tenu un répertoire distinct, d'une part,

1. Voir annexe II.

pour les opérations d'importation et, d'autre part, pour les opérations d'exportation. Ne doivent figurer sur le répertoire des importations que les déclarations pour la consommation, l'entrepôt et l'admission temporaire. Toutes autres opérations (transit, réexportation, mutation d'entrepôt, transbordement, exportation) doivent être reprises au répertoire des exportations.

B. — Inscrire les opérations au fur et à mesure de leur accomplissement et avant le dépôt des déclarations en douane. La série des numéros doit être annuelle et ininterrompue ; les opérations d'une même journée seront groupées sous l'indication : journée du (date) ; les numéros d'inscription au répertoire sont reproduits sur les diverses expéditions des déclarations en douane.

C. — Les inscriptions doivent être opérées à l'encre, sans rature, surcharge ni grattage. Les blancs, lorsqu'il en existe, doivent être barrés.

D. — Pour l'indication des divers régimes douaniers (colonne 9 du registre), les abréviations suivantes sont admises : C^{on} pour consommation, E. R. pour entrepôt réel, E. F. pour entrepôt fictif, T. I. pour transit international, T. O. pour transit ordinaire, A. T. pour admission temporaire, T. F. pour transbordement français, T. E. pour transbordement étranger, R^{on} pour réexportation, M. E. pour mutation d'entrepôt, D. pour dépôt et R. F. pour remboursement à forfait.

Ces prescriptions étaient indispensables pour donner aux répertoires les garanties de sincérité nécessaires au contrôle et leur conserver le caractère d'authenticité qui résulte du visa et du numérotage apposé par les juges de paix.

La justification de l'inscription préalable est fournie

par la reproduction, sur la déclaration, du numéro sous lequel l'opération a été portée au répertoire ; à défaut de cette référence l'enregistrement des déclarations déposées est refusé.

DÉROGATIONS A CES RÈGLES. — Ainsi, la tenue du répertoire est régie par des prescriptions impératives. L'Administration des Douanes ne s'est jamais refusée toutefois d'en faciliter l'application et de réaliser certaines simplifications :

1^o *En faveur des Compagnies de navigation.* — Une première mesure fut prise dans ce sens en faveur des Compagnies de navigation, eu égard aux garanties qu'elles présentent.

Dans une lettre adressée le 18 février 1921 au président du Comité central des Armateurs de France ¹, l'Administration des Douanes déclara qu'elle ne voyait aucun inconvénient à ce que, dans les colonnes 2 et 3 du répertoire, lesquelles doivent reprendre les noms et adresses des expéditeurs ou des destinataires, le nom seul fut indiqué lorsque l'adresse aurait déjà figuré sur le registre à l'occasion d'une autre opération. De même en ce qui concerne les colonnes 4 et 5 destinées à recevoir l'indication détaillée du nombre, des marques et numéros des colis, de la nature et de l'espèce des marchandises, les Compagnies de navigation furent autorisées à n'y inscrire qu'une mention sommaire, suffisante à identifier l'opération. Il fut également toléré que, pour les colis postaux, une seule inscription englobât tous les envois repris à une même déclaration et pour lesquels une quittance unique serait délivrée.

1. Voir *Annales des Douanes*, 1921, p. 82.

2^b *En faveur des Courtiers maritimes.* — De leur côté, dès la publication de l'article 13 de la loi du 30 avril 1921, les courtiers maritimes, dont l'intervention en douane est limitée à la conduite des navires, firent ressortir qu'ils ne connaissaient ni la valeur, ni les droits afférents aux marchandises mentionnées aux déclarations de gros qu'ils déposent pour le compte des capitaines. Afin de concilier les exigences du service avec la nature des opérations envisagées, il fut alors décidé ¹ d'apporter des modifications aux en-têtes du registre réglementaire. Celui-ci ne contient plus que les indications relatives à chaque navire ².

3^o *En faveur des Compagnies de chemins de fer.* — Avec les Compagnies de chemins de fer, la situation s'avéra plus délicate. Celles-ci, dès le début, invoquèrent le défaut de matériel, les difficultés de recrutement d'un personnel spécial et les dépenses importantes qu'entraîneraient de nombreuses créations d'emplois, pour refuser de mettre en vigueur la réforme. Pendant longtemps, en vue de satisfaire pleinement au vœu du législateur et d'éviter de la part des autres redevables toute réclamation justifiée, l'Administration des Douanes ne céda pas, sur le principe, aux résistances des Compagnies. Toutefois, après enquête et une nouvelle étude, un projet préconisé par le Syndicat des chemins de fer de ceinture fut pris en considération et mis à l'essai.

Ce système ³ consistait à remplacer la tenue d'un registre par l'enlissement des déclarations de gros déposées auprès des Compagnies de chemins de fer.

1. Voir lettre adressée le 25 novembre 1921 au président du Comité des Courtiers maritimes. *Annales des Douanes*, 1921, p. 333.

2. Voir en annexe III le modèle du répertoire ainsi modifié.

3. Lettre adressée le 6 octobre 1923 par le Ministre des Finances au Ministre des Travaux publics.

Ces déclarations de gros devaient être groupées dans chaque gare douanière par nature de trafic : colis-postaux, grande vitesse, petite vitesse, en séparant pour chaque lot les déclarations d'importation et les déclarations d'exportation. Un dernier classement, pour lequel était observé l'ordre alphabétique, rangeait les déclarations par gare française de destination ou de départ et, pour chaque gare, par destinataire ou expéditeur.

On constituait ainsi des registres comprenant chacun 100 déclarations enliassées, que le service de la gare devait conserver et tenir pendant trois ans à la disposition des agents des Douanes qualifiés pour exercer les recherches.

A la pratique, cette réglementation présenta rapidement de graves inconvénients du fait que, dans un grand nombre de gares, le service des Douanes était obligé, pour permettre aux Compagnies de constituer les liasses, de se démunir de l'exemplaire de la feuille de gros annexée à la déclaration de douane. Aussi fut-il jugé préférable d'abandonner ce régime, plus nuisible qu'utile, et d'envisager un autre système qui, à défaut de garanties complètes, offrirait du moins le moyen de sauvegarder dans une mesure suffisante les intérêts fiscaux en jeu.

Il apparut à cet effet que toutes les difficultés seraient aplanies si les Compagnies de chemins de fer consentaient à adapter au contrôle de la Douane leurs propres registres qui présentaient d'ores et déjà la majeure partie des renseignements devant figurer sur les répertoires. Il suffisait, en réalité, de ménager, dans la contexture des registres actuellement en service dans les gares douanières, une colonne où les agents des chemins de fer consigneraient, en regard des arrivages ou des expéditions, le numéro de la déclaration en douane correspondante.

Consulté en l'objet, le Comité de direction des Grands réseaux donna son accord à cette réforme qui a été mise en application à compter du 1^{er} juillet 1925 ¹.

4^o *En faveur des transitaires.* — Enfin, les transitaires eux-mêmes firent ressortir que le répertoire, dont la tenue leur faisait perdre un temps considérable, pouvait être simplifié, sinon même remplacé, par des triplicata qui, après enregistrement par la Douane et indication par les intéressés des numéros des quittances, acquits, etc., seraient classés et conservés par eux. La Chambre syndicale des transports suggéra également que le répertoire pourrait consister en un registre sur lequel tout agent réceptionnaire, aux frontières, d'une entreprise de transports quelconque indiquerait tous les arrivages lui parvenant de l'étranger. Le contrôle par la Douane de ces registres aurait donné à celle-ci la certitude que tout colis ou chargement ayant pénétré en France avait bien été l'objet d'une déclaration quelconque.

L'Administration des Douanes fit procéder en 1926 à une enquête sur ces propositions. Les directeurs régionaux consultés se prononcèrent en grande majorité contre le remplacement du répertoire par des triplicata de déclarations.

Il faut remarquer en effet que l'enregistrement et la manipulation de ces triplicata aurait occasionné un surcroît de travail pour le service, lequel aurait eu au surplus à s'assurer de l'exacte conformité de ces pièces avec les primata. Sans doute ces documents auraient été souvent établis sur papier carbone, mais alors les inscriptions auraient été peu lisibles, ce qui aurait augmenté les diffi-

1. Voir lettre adressée le 27 mai 1925 par le Ministre des Finances au Ministre des Travaux publics. *Annales des Douanes*, 1925, p. 184.

cultés du contrôle. De plus, les feuilles mobiles peuvent facilement s'égarer, d'où auraient pu résulter des différends entre les assujettis et le service ; elles auraient même été susceptibles d'être retirées intentionnellement des liasses par des transitaires peu scrupuleux, pour dissimuler des opérations irrégulières ; tout contrôle serait ainsi devenu inefficace, voire impossible. Enfin, la production de ces triplicata aurait occasionné pour les assujettis un surcroît de dépenses ; leur annotation, leur classement et leur enlissement aurait exigé un temps au moins aussi long que la pratique du répertoire et leur conservation pendant plusieurs années aurait provoqué l'encombrement des bureaux des intéressés.

Cette thèse se trouvait d'ailleurs étayée par l'expérience tentée par les Compagnies de chemins de fer, expérience qui, nous l'avons déjà vu plus haut, avait échoué, le système ayant été abandonné sur la demande des Compagnies.

Il convenait néanmoins de rechercher les moyens propres à apporter certaines simplifications dans la contexture du répertoire. A cet égard, la proposition émise par la Chambre syndicale des transports et tendant à combiner le répertoire institué par décret du 10 septembre 1920 avec le livre de réception de marchandises que tiennent pour l'exercice de leur profession certains transitaires, apportait une suggestion intéressante. Celle-ci ne fut pas cependant retenue en raison de l'opposition marquée par la majorité des assujettis qui préféraient à ce système le répertoire réglementaire. D'ailleurs, le registre des arrivages n'est pas un registre comptable et sa contexture est essentiellement variable. Enfin, il n'est tenu que par un nombre restreint de redevables.

Pour ces divers motifs, l'Administration des Douanes se rallia en définitive à une troisième solution.

Il était apparu que l'indication sur le répertoire du détail des droits et taxes payés à la Douane n'était pas strictement indispensable pour l'exercice du droit de recherches dans les écritures des transitaires. Ces mentions pouvaient sans grands inconvénients disparaître, sauf à les remplacer par une référence permettant de retrouver facilement l'opération dans la comptabilité de l'intéressé.

Or, certaines maisons de transit ont l'habitude de constituer pour chaque opération de Douane un dossier commercial contenant tous les documents qui se rapportent à cette question (feuilles d'expédition, correspondance, duplicata des factures, décompte par client des droits et taxes payés à la Douane et des frais d'intervention, etc.). Ces dossiers, dont la communication est d'ailleurs prévue par l'article 77 de la loi du 25 juin 1920, contiennent, outre des indications sur les circonstances ayant entouré les dédouanements, la plupart des renseignements consignés actuellement au répertoire. Rien ne s'opposait dès lors à ce que la consultation des dossiers commerciaux remplace la vérification de certaines rubriques des répertoires, notamment de celles qui concernent le détail des droits et taxes de douane et dont la mention n'est généralement que la reproduction de celle portée sur les acquits de paiement.

La décision administrative n° 467 du 20 février 1929 ¹ a donné le modèle ² du registre agencé en vue de ce contrôle.

Pour bénéficier de cette mesure qui est facultative, les

1. Voir *Annales des Douanes*, 1929, p. 105.

2. Voir ce modèle, annexe IV.

intéressés doivent constituer un dossier commercial distinct par opération répertoriée. Ce dernier comprend obligatoirement les feuilles d'expédition, la correspondance échangée avec les clients et le détail des droits, taxes et frais de douane. Mention doit y être consignée du numéro du répertoire, du numéro de la déclaration de douane et du régime déclaré. Toutes les pièces versées à un dossier doivent être numérotées suivant une série ininterrompue de numéros, et cette série inscrite sur la couverture du dossier. Les dossiers enliassés sont tenus à la disposition du service pendant un délai de trois ans.

Bien entendu, si les assujettis ont toute latitude dans le choix du système, ceux qui optent pour l'ancien modèle doivent se conformer strictement aux prescriptions légales qui leur font obligation de servir toutes les colonnes du répertoire.

Qu'il s'agisse des courtiers maritimes, des Compagnies de navigation, des Compagnies de chemins de fer ou des transitaires, nous venons de voir que l'Administration des Douanes s'est efforcée d'apporter de la souplesse dans l'application du décret du 10 septembre 1920. Mais il convient de remarquer que les décisions qu'elle a prises à leur égard n'ont pas un caractère réglementaire et ne sauraient leur être imposées. Seul, en effet, un décret aurait pu modifier la contexture du répertoire. Pratiquement, la question n'offre aucun intérêt, les réformes apportées au système légal jouant en faveur des redevables qui ne tireraient aucun avantage à en contester la régularité.

ASSUJETTIS DEMEURANT A L'ÉTRANGER. — L'article 77 de la loi du 25 juin 1920 constitue une disposition générale, applicable par suite sur tous les points où fonctionne le

service des Douanes. Il en est ainsi même lorsque celui-ci opère en pays étranger (gares internationales de Vintimille, Vallorbe, Canfranc) ou lorsqu'il s'agit de commissionnaires ou transitaires établis au dehors, mais à proximité de la frontière. En pareil cas, et bien que les agents de contrôle se trouvent empêchés de se rendre à domicile aux fins d'examen des répertoires, ces registres n'en doivent pas moins être tenus et les numéros d'inscription reproduits sur les déclarations, faute de quoi celles-ci ne pourraient être enregistrées.

Le service n'ayant pas la possibilité de vérifier les écritures à domicile, l'Administration des Douanes a suppléé à cette lacune en exigeant des intermédiaires établis en territoire étranger la souscription d'une soumission cautionnée¹. Celle-ci, qui est renouvelable chaque année, comporte l'engagement de représenter à toute réquisition, au bureau des Douanes, sous les peines de droit, les répertoires ainsi que les pièces et documents s'y rapportant.

FILIALES DE MAISONS INSTALLÉES A L'ÉTRANGER. — Mais que fallait-il entendre par « intermédiaires établis à l'étranger » ? Il s'agissait notamment de savoir si certaines agences en douane, filiales de maisons établies à l'étranger, qui tiennent le répertoire de leurs opérations en douane, mais qui n'ont pas de comptabilité autonome et qui transmettent à leur siège social les dossiers des affaires terminées, pouvaient être considérées comme des maisons françaises.

Ces maisons sont installées en territoire français, elles acquittent le droit de patente et elles tiennent le répertoire institué par l'article 77 de la loi du 25 juin 1920. Il paraît

1. Voir circulaire n° 109 du 19 octobre 1920.

dès lors difficile de les traiter autrement que les maisons similaires françaises et d'exiger d'elles les garanties exigées des intermédiaires établis en territoire étranger.

C'est dans ce sens que l'Administration des Douanes avait réglé la question en 1922.

Il convient cependant d'observer que, dès l'instant où les filiales des maisons établies à l'étranger ne possèdent pas, à l'exception du répertoire, les documents habituellement détenus par les transitaires, qu'elles n'agissent pas entièrement pour leur propre compte et enfin qu'elles ne sont pas en rapports directs avec les commettants, on ne peut pas les considérer comme des organismes complets. C'est la réunion des filiales et des maisons étrangères qui constitue réellement l'intermédiaire visé par l'article 77 de la loi du 25 juin 1920, et le droit de recherches que l'Administration des Douanes tient de ce texte peut également s'exercer sur les unes et les autres.

Si l'on rejetait d'ailleurs cette manière de voir, on aboutirait en fait à permettre aux agences en douane, qu'elles soient établies en France ou à l'étranger, de tourner la loi en divisant leurs maisons en plusieurs succursales dont chacune serait chargée d'opérations différentes (dépôts des déclarations, tenue des registres, correspondances avec les expéditeurs et destinataires, etc.). Le service ne pourrait-il plus alors exercer son contrôle qu'à l'égard de celle des succursales qui déposerait les déclarations ?

On ne saurait soutenir sérieusement cette thèse et, en 1931, l'Administration des Douanes, abandonnant son premier point de vue, décidait de faire souscrire aux maisons susvisées l'engagement cautionné prévu par la circulaire n° 109.

La même règle s'applique aux succursales françaises

des Compagnies de navigation ayant leur siège social à l'étranger, lorsqu'elles leur transmettent aux fins de centralisation la plupart des documents relatifs à leurs opérations.

En vue d'obvier aux inconvénients résultant de cette situation, l'article 2 du décret du 16 avril 1936 réglementant le statut des commissionnaires en douane agréés dispose que « tout commissionnaire en douane agréé doit posséder en France un établissement dans lequel seront conservés tous les documents visés par les articles 489 et 490 du Code des Douanes ». A défaut d'avoir satisfait à cette prescription, l'intéressé se verrait refuser l'autorisation d'exercer sa profession.

Cette stipulation paraît de nature à renforcer sérieusement l'action du service en cette matière.

RÈGLES PARTICULIÈRES CONCERNANT L'INSCRIPTION. — Après avoir examiné quelles sont les personnes qui sont astreintes à la tenue du répertoire, il convient maintenant d'étudier en détail les règles suivant lesquelles doit être tenu ce registre.

L'instruction publiée en annexe du décret du 10 septembre 1920 ¹ prescrit en particulier d' « inscrire les opérations au fur et à mesure de leur accomplissement et avant dépôt des déclarations ». Le mot « opérations » s'applique aux marchandises présentées en douane et non aux expéditions effectuées à l'adresse des commissionnaires. Seule est, dès lors, régulière, la pratique consistant à donner un numéro d'enregistrement distinct à chaque opération

1. Voir *supra*, p. 26.

faisant l'objet d'une déclaration. Toutefois, sous la réserve que les inscriptions concernant les envois repris à une même déclaration se suivent sans interruption et que la déclaration reproduise tous les numéros d'inscription, l'Administration des Douanes tolère le numérotage par séries d'envois au lieu et place de celui par déclaration. Ce mode de procéder offre d'ailleurs l'avantage de faciliter la discrimination par destinataire des sommes payées à la douane. A ce sujet, il est évident, bien que la question ait été posée, que ne doivent être reprises au répertoire que les sommes payées à la douane et non celles facturées aux clients. C'est en effet de la comparaison de ces deux nombres que le service peut, le cas échéant, retirer d'utiles indications sur les manœuvres délictueuses auxquelles se serait livré le déclarant.

Dans le même sens, l'Administration des Douanes serait sans titre pour imposer aux intéressés l'obligation de décomposer par espèce de marchandise le montant des sommes payées par un même expéditeur ou destinataire, ni, par voie de conséquence, d'indiquer par client les quantités ou les valeurs taxables. Les transitaires satisfont aux prescriptions du décret du 20 septembre 1920, en mentionnant le poids ou la valeur par article du répertoire, ainsi que le comporte d'ailleurs la logique, aussi bien que le contexte du registre.

L'Administration des Douanes interprète d'ailleurs les textes dans un esprit libéral. C'est ainsi qu'elle autorise les transitaires à n'inscrire dans les colonnes réservées aux noms et adresses des expéditeurs ou des destinataires que le nom ou la raison sociale de ceux-ci, lorsque l'adresse a déjà figuré sur le registre à l'occasion d'une autre opération. Cette facilité est toutefois subordonnée à la condition que

le service puisse facilement retrouver toutes les indications qui lui sont nécessaires. A cet effet, elle recommande aux intéressés de dresser à la fin des registres une table alphabétique reprenant le nom et l'adresse des clients, avec l'indication des folios relatifs à leurs opérations.

Il a été également admis certaines dérogations en ce qui concerne les colis parvenus sous régime postal et réexpédiés en messagerie et les réexportations de marchandises en suite de transit international. Dans ce cas une seule inscription peut englober tous les colis repris à une même déclaration et pour lesquels une quittance unique a été délivrée. La mention « divers » est portée à la colonne 2 pour y tenir lieu des noms de tous les expéditeurs. A l'exception des colonnes 8 à 11, le registre ne comporte d'ailleurs que le nombre et les numéros des colis.

Enfin, bien que l'instruction prescrive l'inscription des opérations, tant à l'importation qu'à l'exportation, sous une série unique et ininterrompue de numéros, il est toléré que les maisons de commission tiennent : soit un répertoire distinct pour chaque bureau où les opérations sont fréquentes, et un autre pour l'ensemble des bureaux où les maisons n'opèrent que par intermittence ; soit deux répertoires, l'un avec série de numéros pairs, l'autre avec série de numéros impairs. Cette mesure de faveur serait susceptible de s'appliquer aussi à deux maisons d'une même raison sociale qui se livreraient chacune à un genre d'affaires différent.

Par contre, aucune tolérance n'est admise en ce qui concerne tant le groupage des opérations par journée que la reprise à l'unité à chaque nouvel an de la nouvelle série annuelle de numéros.

Enfin, il peut arriver qu'une seule opération provoque

l'intervention de plusieurs intermédiaires. Tel serait par exemple le cas d'une exportation donnant lieu au dépôt par un transitaire d'une déclaration de sortie, et à la souscription par une Compagnie de transport d'une soumission de transit international. Par qui doit être répertoriée l'opération ?

Il convient, dans ce cas, d'analyser la nature de l'intervention de chacun des intermédiaires. Si celle-ci, prise individuellement, revêt tous les caractères d'une opération en douane, elle doit être portée sur le répertoire. Au contraire, si elle n'est que l'accessoire d'une autre opération, c'est celle-là et celle-là seulement qui doit être répertoriée.

Dans l'hypothèse que nous avons envisagée plus haut, l'intervention de la Compagnie de transport n'a d'autre objet que celui de garantir la régularité du transport. Au contraire, les déclarations de douane ou feuilles de gros, établies par les transitaires, ont le caractère de véritables déclarations de sortie et, par suite, le soin d'inscrire au répertoire les opérations de l'espèce incombe exclusivement à ces derniers.

Au sujet de l'importation des vins d'Algérie, il a été posé la question de savoir si, dès l'instant où ces produits n'acquittent plus aucun droit à la Douane (l'article 54 de la loi du 16 avril 1930, article 47 du Code du chiffre d'affaires, a remplacé la taxe d'importation par une taxe unique perçue par la Régie) et où les importateurs ont été admis à produire aux lieu et place d'une déclaration de mise à la consommation un simple bulletin de renseignements en vue des écritures statistiques, il y avait lieu d'exiger l'inscription de ces opérations sur le répertoire.

L'Administration des Douanes, consultée en l'objet, a

décidé ¹ que les prescriptions de l'article 490 du Code des Douanes sont d'une portée générale et concernent toutes les opérations en douane effectuées par les commissionnaires ou transitaires. Tel étant le cas des importations dont il s'agit et leur caractère n'étant pas modifié en raison des facilités consenties aux importateurs, ceux-ci ne sauraient se dispenser d'inscrire leurs opérations sur leur répertoire.

VISAS. — L'article 77 de la loi du 25 juin 1920 n'avait pas désigné le magistrat auquel incombait le soin de viser les répertoires. L'article 123 de la loi de Finances du 29 avril 1926 a comblé cette lacune, qui avait soulevé quelques difficultés. L'article 492, § 2 et 3 du Code des Douanes, qui a codifié ce texte, est ainsi conçu : « Les réper-
« toires sont cotés et paraphés soit par le juge de paix du
« canton où les intéressés ont leur domicile, soit, si les
« assujettis sont établis en territoire étranger, par le juge
« de paix du canton dans lequel est situé le bureau de
« douane où ils effectuent habituellement en France leurs
« opérations.

« En ce qui concerne les documents de l'espèce tenus par
« des commissionnaires ou transitaires n'ayant aucun
« domicile en France, et qui opèrent dans un bureau de
« douane français installé à l'étranger, cette formalité est
« remplie par le juge de paix du canton dont le chef-lieu
« est le plus voisin dudit bureau de douane. »

BORDEREAUX DE VÉRIFICATION. — Nous examinerons plus loin les règles générales concernant les conditions

1. Décision administrative, n° 1277 du 7 mai 1931.

dans lesquelles les agents des douanes peuvent exercer les recherches dans les écritures des redevables. Toutefois, avant d'en terminer avec l'étude du répertoire, il convient de mentionner une forme spéciale de contrôle qui fut instituée en 1920 par l'Administration des Douanes à l'usage de ses agents.

Aux termes de la circulaire n° 109 du 19 octobre 1920, les rapprochements d'écriture devaient s'effectuer chez les transitaires au moyen de bordereaux établis sur formules spéciales ¹, d'après les indications recueillies, avant contrôle, dans les déclarations et écritures du bureau d'importation. A chaque déclaration contrôlée correspondait donc, quel que soit le nombre des articles de cette déclaration, un bordereau distinct.

Le bordereau reprenait les principaux éléments qui se trouvent sur le répertoire, de telle sorte qu'il suffisait d'un rapprochement des deux documents pour s'assurer s'il y avait discordance ou irrégularité. Dans le cas où une de ces fautes apparaissait, le service examinait alors la correspondance et les registres de comptabilité relatifs à l'opération vérifiée. Les discordances relevées entre les énonciations de la déclaration ou de la quittance et celles des notes de frais ou autres documents étaient mises en apparence par destinataire au-dessous de la transcription des articles de la déclaration. D'autre part, l'agent vérificateur exposait, à la première page du bordereau, les raisons des divergences constatées et faisait suivre ses observations des explications fournies par le redevable.

Les bordereaux, revêtus des conclusions des chefs, étaient classés avec les déclarations qu'ils concernaient,

1. Voir le modèle en annexe V.

après avoir été complétés par l'indication de la suite donnée aux redressements.

En fait, les bordereaux constituaient bien moins un instrument de contrôle proprement dit que le moyen de suivre le travail des agents de vérification et de s'assurer que les rapprochements d'écritures avaient été réellement opérés dans de bonnes conditions. Aussi, tenant compte du temps considérable que nécessitait la préparation de ces documents, l'Administration des Douanes a-t-elle décidé en 1929 de les remplacer par un journal de travail analogue à celui que tiennent les inspecteurs sédentaires et sur lequel les contrôleurs analysent au jour le jour leurs opérations. En cas de constatation intéressante ou susceptible de recevoir des suites contentieuses, ces agents rédigent des rapports qui, après avoir été soumis à l'appréciation de leurs chefs, sont classés dans un dossier spécial. Ces journaux de travail sont soumis à un examen périodique de la part des agents supérieurs de Direction et de Contrôle.

CHAPITRE II

LES RECHERCHES DANS LES ÉCRITURES DES INTERMÉDIAIRES (*Suite*).

La loi ne borne pas au seul répertoire le droit de recherche du service des Douanes dans les écritures des intermédiaires. L'article 489 du Code des Douanes s'exprime en effet ainsi :

« Les employés supérieurs, contrôleurs en chef, vérificateurs principaux et receveurs des douanes peuvent
« exiger la communication des papiers et documents de
« toute nature relatifs aux opérations intéressant leur service :
« vice :

« 1° Dans les gares de chemins de fer (lettres de voiture, factures, feuilles de chargement, livres, registres, etc.) ;

« 2° Chez les Compagnies de navigation maritimes et fluviales, armateurs, consignataires et courtiers maritimes (manifestes de fret, connaissements, billets de bord, avis d'expédition, ordres de livraison, etc.) ;

« 3° Chez les concessionnaires d'entrepôts, docks et magasins généraux (registres et dossiers de dépôt, carnets de warrants et de nantissement, registres d'entrée et de sortie des marchandises, comptabilité matière, etc.) ;

« 4° Chez les commissionnaires ou transitaires ;

« 5° Chez les Compagnies de navigation aérienne (bulletins d'expédition, notes et bordereaux de livraison, registres de magasin, etc.) ;

« 6° Chez les entreprises de transports par route (registres
« de prise en charge, carnets d'enregistrement des colis,,
« carnets de livraison, feuilles de route, lettres de voiture,
« bordereaux d'expédition, etc.) ;

« 7° Chez les agences, y compris celles dites de « trans-
« ports rapides » (bordereaux détaillés d'expéditions collec-
« tives, récépissés bleus, carnets de livraison, etc.) ;

« Les divers documents visés ci-dessus doivent être
« conservés par les intéressés pendant un délai de trois ans,
« à compter de la date de l'envoi des colis pour les expédi-
« teurs, et à compter de la date de réception pour les
« destinataires. »

Ce texte est suffisamment précis pour ne pas nécessiter de grands commentaires : aucune restriction n'est faite quant au nombre et à la nature des pièces susceptibles d'être contrôlées par le service, dès lors qu'il s'agit de pièces se rapportant à des opérations intéressant la douane. D'ailleurs, la loi énumère, pour la plupart des assujettis, les principaux livres, documents ou registres qui peuvent offrir un intérêt aux investigations du service ¹. Il y a lieu pourtant de suppléer à une lacune et d'indiquer, parmi les documents en usage dans les gares de chemins de fer, ceux qui peuvent être le plus utilement consultés ². Ce sont :

1° Les livres des expéditions, de grande et de petite vitesse, où sont inscrits les envois au fur et à mesure de leur acceptation et qui contiennent, entre autres indications, le nom et l'adresse de l'expéditeur, le nom et l'adresse

1. Voir Lécuyer. *Cours de Contentieux*, 1^{re} édit., p. 303.

2. Voir circulaire, n° 2643 du 13 février 1896.

des destinataires, le nombre, le poids et la nature des colis ;

2° Les livres des arrivages, de grande et de petite vitesse, où sont inscrites, par date d'expédition, les marchandises arrivées à destination ; ils comportent les mêmes indications que les précédents ;

3° Le registre de sortie, où figurent les marchandises au moment de leur livraison ;

4° Le livre d'entrée en gare tenu pour les expéditions qui sont accompagnées d'une lettre de voiture remise par l'expéditeur ;

5° Les talons de récépissés établis pour les expéditions non accompagnées de lettres de voiture ;

6° Les déclarations ou feuilles d'expédition souscrites par les expéditeurs ;

7° Le registre des souffrances, sur lequel sont relevées les marchandises qui, pour un motif quelconque, n'ont pas été distribuées dans les délais réglementaires et qui restent en dépôt dans les gares.

Ces indications doivent être complétées par quelques explications concernant les principaux documents détenus par les intermédiaires dont il est question à l'article 489 susvisé.

LA LETTRE DE VOITURE. — Dans son cours de droit commercial ¹, M. Wahl définit ainsi la lettre de voiture :
« C'est une lettre missive, signée et datée, remise au voiturier et, par celui-ci, au destinataire. Elle émane de l'expéditeur ou commissionnaire, est adressée au destinataire et indique les éléments de la convention ».

Aux termes de l'article 102 du Code de commerce, elle

1. *Cours de Droit commercial*, édit., 1922, p. 422.

doit exprimer la nature et le poids ou la contenance des objets transportés ; indiquer le nom et le domicile du commissionnaire par l'entremise duquel le transport s'opère s'il y en a un ; le nom de celui à qui la marchandise est adressée ; présenter en marge les marques et numéros des objets à transporter.

En matière de chemin de fer, la pratique a remplacé la lettre de voiture par le récépissé qui est un écrit signé par le transporteur, constatant que ce dernier a pris charge des marchandises et rappelant les conditions de transport. La lettre de voiture reste cependant d'un usage fréquent pour le transport par voie fluviale et routière. Enfin, la Convention de Berne l'a rendue obligatoire pour les expéditions internationales.

En sus des mentions visées à l'article 102 du Code de Commerce, la lettre de voiture internationale doit contenir les renseignements suivants : la désignation de la gare d'expédition et de l'Administration expéditrice ; celle du domicile du destinataire ; la désignation du nombre et la description de l'emballage des colis, s'il y a lieu ; l'énumération détaillée des papiers requis par les douanes, octrois et autorités de police, et qui doivent accompagner la marchandise.

LE MANIFESTE DE FRET. — Le manifeste de fret est l'original du manifeste déposé en douane. C'est un relevé représentant, sous l'indication de leur nature, toutes les marchandises faisant partie de la cargaison, avec les marques et numéros en toutes lettres des colis.

LE CONNAISSEMENT. — Le connaissance est la reconnaissance que fournit le capitaine aux affréteurs des mar-

chandises dont il se charge et dont il est responsable. Aux termes de l'article 281 du Code de Commerce, il doit indiquer : le nom du chargeur, le nom et l'adresse de celui à qui l'expédition est faite, le nom et le tonnage du navire, le lieu de départ et celui de destination, le prix du fret, les marques et numéros des objets à transporter, ainsi que leur nature, quantité, espèces ou qualités.

LE BILLET DE BORD. — Les Compagnies de navigation ont la coutume de remettre aux expéditeurs, dès la livraison des marchandises et en attendant l'établissement du connaissement, un reçu mentionnant la nature, les marques et les numéros des colis à embarquer. Cette pièce, dénommée billet de bord, n'a aucun caractère officiel et elle n'a pas les propriétés du connaissement, qu'elle ne saurait remplacer.

L'ORDRE DE LIVRAISON. — L'ordre de livraison est la pièce qui constate la remise de la marchandise transportée par voie maritime au porteur du connaissement. Elle permet de connaître le destinataire effectif de la marchandise.

LES CARNETS DE WARRANTS ET DE NANTISSEMENT. — Les warrants et récépissés sont les titres qui constatent la remise de marchandises à des magasins généraux ou docks. Ils sont extraits d'un registre à souche (décret du 12 mars 1859, art. 13). Ce registre comprend les renseignements suivants : les nom, prénoms, profession et domicile du déposant, la provenance des marchandises, avec le nom du navire ou de la voiture qui a effectué le transport, le nombre, les espèces, les marques, la nature et le poids brut des marchandises.

LES DOSSIERS. — La plupart des intermédiaires visés à l'article 489 établissent, en outre, pour chaque opération, un dossier. Celui-ci comprend, en particulier, la correspondance échangée avec le client et les ordres reçus de celui-ci. Il constitue un des éléments les plus importants des écritures vérifiées par le service des Douanes.

Enfin, les intermédiaires sont des commerçants et, comme tels, ils tiennent des livres de comptabilité imposés par le Code de Commerce, livres que nous examinerons au chapitre suivant.

CHAPITRE III

LES RECHERCHES DANS LES ÉCRITURES DES DESTINATAIRES

ORIGINE RÉCENTE DE CE DROIT. — C'est le quatrième décret-loi du 12 juillet 1934 (art. 2) qui a accordé au service des Douanes le droit de recherches dans les écritures des destinataires ou des expéditeurs, c'est-à-dire chez les propriétaires de marchandises ¹. Ainsi se trouve parachèvement l'œuvre entreprise par cette Administration et solidement établi le système de contrôle qu'elle a basé sur la vérification des comptabilités de tous ceux qui, directement ou indirectement, se trouvent en contact avec ses services. Désormais, il ne peut plus y avoir de fissure.

MOTIFS POUR LESQUELS L'ADMINISTRATION DES DOUANES N'AVAIT PAS DÉJÀ DEMANDÉ L'OCTROI DE CE DROIT. — Il convient cependant de remarquer que l'Administration des Douanes n'a revendiqué ce droit que depuis fort peu de temps. En 1920, lors de l'institution initiale des recherches dans les écritures des intermédiaires, l'extension de celles-ci dans les écritures des destinataires n'avait même pas été envisagée. Ceci tient à ce que les destinataires, dans leur

1. A vrai dire, les opérations d'exportation se prêtent difficilement, pour le moment du moins, à la fraude, aussi bornons-nous notre étude aux destinataires. Mais le cas échéant, les mêmes règles s'appliqueraient aux expéditeurs.

majeure partie, ne déposent pas eux-mêmes les déclarations en douane et que, d'après un vieil adage douanier, « pour la douane, le déclarant est réputé propriétaire ¹ ».

Ce principe, qui n'est énoncé dans aucun texte législatif, mais dont il a été fait application à plusieurs reprises par les tribunaux, découle de diverses dispositions de la loi des 6-22 août 1791 et, en particulier, de l'article 1^{er} du titre XII (art. 560 du Code des Douanes), en vertu duquel « la confiscation des marchandises saisies pourra être poursuivie et prononcée contre les préposés à leur conduite, sans que la régie soit tenue de mettre en cause les propriétaires, quand même ils lui seraient indiqués, sauf si lesdits propriétaires intervenaient ou étaient appelés par ceux sur lesquels les saisies auraient été faites, à être statué, ainsi que de droit, sur leurs interventions et réclamations ». L'Administration des Douanes déduit de ces textes, entre autres conséquences, que, si le déclarant est un intermédiaire, transitaire ou autre, il n'existe aucun lien juridique entre la Douane et le propriétaire réel de la marchandise.

Cette règle joue principalement en matière de contentieux, lorsqu'il s'agit de déterminer la responsabilité des mandataires ou bien les droits et les devoirs du mandant vis-à-vis du Trésor. Elle a, en outre, été étendue à tous les domaines et le service des Douanes a toujours éprouvé une certaine répugnance à entrer en contact avec les véritables propriétaires des marchandises.

Ainsi donc, à l'origine, les recherches dans les écritures devaient être circonscrites aux intermédiaires. Mais l'exercice de ce droit révéla rapidement, dans la pratique, l'in-

2. Voir Allix. *Les Droits de Douane*, t. I, pp. 326 et suiv.

suffisance de son champ d'action. En effet, les renseignements recueillis étaient souvent incomplets ; parfois même ils étaient erronés, certains transitaires de mauvaise foi n'hésitant pas, ainsi qu'il l'a été constaté, à faire concorder leur répertoire avec les déclarations déposées en douane.

C'est alors que l'on songea à l'utilité qu'était susceptible de présenter l'examen de la comptabilité des destinataires. Ceux-ci, la plupart du temps, sont étrangers aux fraudes commises par les déclarants et ils tiennent généralement des écritures sincères dont le rapprochement avec les répertoires ou les déclarations pouvait permettre de déceler les opérations frauduleuses.

APPLICATION DES DISPOSITIONS DE L'ARTICLE 32 DE LA LOI DU 31 JUILLET 1920. — L'Administration des Douanes s'efforça, en 1931, de réaliser ce but sans recourir à une nouvelle loi, en utilisant à ces fins les dispositions de l'article 32 de la loi du 31 juillet 1920, en vertu desquelles, « les agents « du Trésor ayant au moins le grade de contrôleur ou « d'inspecteur adjoint peuvent requérir de tout commerçant « faisant un chiffre d'affaires supérieur à 50.000 francs, « la production des livres dont la teneur est prescrite par « le titre II du Code de commerce ainsi que de tous livres « et documents annexes, pièces de recettes et de dépenses. »

On avait cru, de prime abord, que ce texte devait recevoir son application uniquement en matière de contrôle des déclarations d'impôt sur le chiffre d'affaires. La Cour de Cassation s'était même prononcée en ce sens dans un arrêt en date du 4 avril 1924¹. Mais la Cour de renvoi

1. *D. P.*, 1925, 1, 42.

s'étant refusée à se rallier à cette thèse, la question fut de nouveau soumise à la Cour suprême, toutes Chambres réunies. Par arrêt du 10 mars 1927 ¹, cette haute juridiction revint sur son interprétation primitive et décida que si l'article 32 de la loi du 31 juillet 1920 ne vise que les personnes faisant un commerce d'une certaine importance, il n'en résulte nullement que son application soit restreinte à la perception de l'impôt sur le chiffre d'affaires, mais qu'il a, au contraire, pour but d'assurer le contrôle et la perception de tous les impôts établis sur la déclaration du redevable ².

Dans ces conditions, rien ne s'opposait, semble-t-il, à ce que les agents des Douanes pourvus au moins du grade exigé par la loi effectuent des recherches chez les redevables faisant un chiffre d'affaires supérieur à 50.000 francs, aux fins de s'assurer que les impôts dont le recouvrement leur est confié ont été régulièrement acquittés.

Afin d'éviter toutefois les difficultés que n'aurait pas manqué d'éprouver le service des Douanes en procédant à des recherches dans des écritures avec lesquelles il n'était pas familiarisé, il fut décidé de faire appel au concours des agents des Contributions Indirectes chargés du contrôle du chiffre d'affaires. Ceux-ci, qui vérifient fréquemment à domicile les opérations des commerçants, sont, par leurs fonctions mêmes, très avertis des habitudes et des méthodes des redevables et ils pouvaient dès lors guider utilement dans leurs investigations leurs collègues des Douanes.

Cette mesure fut mise à l'essai à Paris où elle permit d'obtenir quelques résultats intéressants. Mais, après un an d'expérience, il apparut que l'action des agents des

1. *D. P.*, 1927, 1, 84.

2. Voir dans le même sens, le rapport au Sénat. *Doc. parl.*, 1920, p. 367.

Douanes spécialement chargés des recherches dans les écritures gagnerait en efficacité si ces derniers étaient libérés de l'obligation de faire appel, pour l'accomplissement de la mission qui leur incombe, à leurs collègues des Contributions Indirectes.

Il est hors de toute discussion, après l'arrêt de la Cour de Cassation rendu le 9 mars 1927 sur les conclusions conformes de l'Avocat général qui avait visé expressément les droits de douane parmi les taxes donnant lieu à déclaration au sens de la loi du 31 juillet 1920, que le service des Douanes avait le droit de requérir communication des écritures d'un commerçant dans les conditions prévues par cette loi. Il restait par contre à déterminer chez quels commerçants les agents des Douanes pouvaient exercer ce droit. Examinée de ce point de vue, la question posée était beaucoup plus complexe, car il s'agissait de savoir si la Douane était fondée à demander communication de ses livres à tout commerçant faisant plus de 50.000 francs de chiffre d'affaires ou si, au contraire, ce droit ne pouvait être exercé que chez le « redevable », c'est-à-dire chez le commerçant qui a signé la déclaration en douane.

Si l'on s'en tient aux termes généraux de l'article 32, on peut se croire fondé à soutenir que ce texte assigne deux buts distincts et indépendants au contrôle qu'il institue : d'une part, la vérification des déclarations d'impôts, d'autre part, la recherche de la fraude en général. Il en résulte que si le contrôle exercé en vue de la vérification des déclarations pourrait être à la rigueur restreint au commerçant auteur de la déclaration, par contre, aucune limitation ne pourrait être opposée au droit de communication s'exerçant en vue de la découverte de la fraude.

Quelle que soit la valeur des arguments de texte sus-

ceptibles d'être invoqués au soutien de cette opinion, il était à craindre, étant donné surtout que pendant plusieurs années la jurisprudence s'était efforcée de limiter la portée de l'article 32 au contrôle de la taxe sur le chiffre d'affaires, que les tribunaux n'admettraient un contrôle aussi exorbitant que si telle était l'intention nettement exprimée du législateur.

A cet égard, il convient d'observer que si, à défaut de débats parlementaires, on se reporte aux travaux préparatoires¹ : « il devient manifeste que, dans la pensée des « auteurs de la loi, l'expression « pour permettre le contrôle « des déclarations » a été prépondérante et devait commander le sens des mots immédiatement consécutifs, « en sorte que pour traduire la volonté du législateur, le « texte doit être lu comme s'il y avait : pour permettre le « contrôle des déclarations et la recherche des omissions « (de déclarations) ou des fraudes commises (à l'occasion « des déclarations) » (Note sous arrêt du 9 mars 1927 sus-visé). Bien que dans une instruction du 15 avril 1927, vraisemblablement rédigée avant l'arrêt du 9 mars 1927, l'Administration de l'Enregistrement² ait soutenu que le contrôle en question « s'applique à tous les impôts sans

1. Rapport au Sénat. *Doc. parl.*, 1920, p. 367. « Le but (de cet article) était de mieux assurer le contrôle des déclarations souscrites en vue de l'assiette de l'impôt quelle qu'en soit la nature ».

Rapport à la Chambre : *Doc. parl.*, 1920, p. 1363. « Le présent article a pour objet d'imposer à tout commerçant faisant....., l'obligation de représenter ses livres à toute réquisition des agents du fisc. » (La partie générale de ce texte est toutefois restreinte par le rapport suivant.)

Rapport à la Chambre : *Doc. parl.*, 1921, p. 1146 (Rejet amendement Taurines, tendant à l'abrogation de l'article 32). « En présence des termes généraux (de l'article 32) il est évident que le droit qu'il confère peut n'être exercé pour assurer le recouvrement des impôts....., donnant lieu de la part du redevable à une déclaration sujette à contrôle ».

2. Voir Dalloz. *Recueil hebdomadaire*, n° 22 du 14 juin 1934, p. 48.

« qu'il y ait à distinguer suivant qu'ils donnent lieu ou « non à une déclaration des contribuables » (même note), il semble que cette distinction s'impose, étant donnés les termes de l'arrêt prescrit qui décide que : « les termes « précis et formels de l'article 32 concernent nécessairement le contrôle de tous les impôts qui sont établis sur « la déclaration des redevables. »

Or, si l'on admet cette distinction, on n'aperçoit pas à quels mobiles aurait pu obéir le législateur en limitant l'exercice du droit de communication à la vérification des impôts perçus sur déclaration, s'il n'avait eu l'intention de restreindre ce droit au contrôle des déclarations déposées par le commerçant assujetti. Enfin, les décisions de jurisprudence intervenues jusqu'alors avaient toujours statué sur des cas d'espèce où le commerçant contrôlé était l'auteur de la déclaration ou était astreint à faire cette déclaration, mais il semble bien que cette interprétation ait été celle de l'avocat général lorsqu'il a écrit dans ses conclusions susvisées « je crois que le droit de communication s'étend à toute déclaration fiscale dès lors que le contribuable est soumis, comme dans notre espèce, à une déclaration génératrice » (*D. P.* 1927, I, p. 86) ¹.

A l'appui de cette manière de voir on pouvait encore invoquer le fait qu'à une question précise posée par M. Rollin en ces termes : « un commerçant est-il tenu de produire sa comptabilité au fonctionnaire qui la réclame non pour vérifier sa déclaration sur le chiffre d'affaires, mais en vue

1. Voir aussi réponse à question écrite, n° 8920, 8 juin 1921. *Déb. parl.*, 1921, p. 2605. « Les termes généraux de l'article 32..., autorisent les agents du Trésor à relever toutes les infractions que la communication des livres et documents du commerçant peut révéler, mais ce droit de communication qui résulte dudit article n'est prévu que pour le contrôle des impôts perçus sur déclaration du contribuable. »

de contrôler les déclarations sur le chiffre d'affaires de ses clients », le Ministre a éludé la question en répondant : « Par la généralité de ses termes, l'article 32 de la loi du 31 juillet 1920 autorise les agents compétents à rechercher dans les documents dont ils peuvent demander communication la trace des infractions commises en toute matière ». (Réponse à question écrite n° 8.438, *J. O.*, 15 mai 1921.)

En définitive, l'article 32 a été interprété de la façon suivante : tout commerçant est tenu..., pour permettre le contrôle de ses déclarations ; de telle sorte que seul le déclarant en douane était soumis de la part des agents des Douanes au contrôle institué par ledit article ¹.

APPEL AU CONCOURS DES CONTRIBUTIONS INDIRECTES. — Soucieuse de conserver l'exercice d'un contrôle qui s'avérait particulièrement efficace en raison des garanties nouvelles qu'il apportait au Trésor, l'Administration des Douanes s'attacha à obtenir les renseignements dont elle avait besoin par l'intermédiaire d'une autre Administration financière.

Partant de ce principe que tous les destinataires sont des commerçants qui importent des marchandises étrangères pour les verser ensuite sur le marché intérieur et qui sont soumis comme tels à l'impôt sur le chiffre d'affaires, l'Administration des Douanes chercha à tirer profit du contrôle que le service des Contributions Indirectes effectue pour son propre compte. Dès l'instant où elle ne pouvait pas procéder elle-même à des investigations dans les écritures des destinataires, elle chargea de ce soin le service du chiffre d'affaires, celui-ci ayant la possibilité de lui

1. Voir dans le même sens Allix. *Op. cit.*, I, p. 230.

procurer facilement les renseignements dont elle avait besoin, sans avoir à assumer de ce chef un surcroît de travail excessif.

Cette collaboration entre les deux Administrations paraît s'être effectuée d'un commun accord, sans que l'on ait cherché, tant d'un côté que de l'autre, à s'assurer de sa régularité. En fait, si elle n'avait été spécialement prévue par aucune disposition législative, elle répondait assez exactement au désir manifesté par le législateur de voir s'effacer les cloisons étanches qui séparaient les Administrations financières.

L'article 31 de la loi du 31 juillet 1920 dispose en effet que « en aucun cas, les administrations de l'État, des départements et des communes, ainsi que les entreprises concédées par l'État, les départements et les communes, ne pourront opposer le secret professionnel aux agents de l'Administration des Finances ayant au moins le grade de contrôleur ou d'inspecteur adjoint qui, pour établir les impôts institués par les lois existantes, leur demanderont communication des documents de service qu'elles détiennent. »

Ce droit est aussi étendu que possible : il porte, d'après le texte de la loi, sur tous les documents de service et il a pour but d'assurer le recouvrement de tous les impôts, y compris par conséquent les droits de douane.

L'Administration des Douanes était dès lors fondée, en vertu des dispositions de l'article 31 de la loi du 31 juillet 1920, à demander au service des Contributions Indirectes de lui communiquer les renseignements qu'il détenait au sujet de telle importation.

Mais pouvait-elle provoquer les recherches afin d'obtenir

les renseignements dont elle avait besoin, bien que ceux-ci dussent demeurer sans aucune utilité pour le service des Contributions Indirectes.

Si l'on s'en tient aux termes propres de la loi, cette prétention paraît illégale. Mais si, au contraire, on s'inspire du motif qui a conduit ses rédacteurs, c'est-à-dire l'institution d'une collaboration entre les divers services publics en vue du renforcement du contrôle fiscal, on ne peut qu'approuver l'initiative prise par la Direction générale des Douanes.

D'ailleurs, dans la pratique, la question ne pouvait présenter de l'intérêt que dans le cas de production en justice du procès-verbal de constat établi par le service du chiffre d'affaires. Mais dès l'instant où il a été reconnu que, par l'exercice du droit de communication, les agents compétents peuvent relever des infractions en matière d'impôts autre que la taxe sur le chiffre d'affaires (Réponse écrite à M. Tapponier. *Déb. parl.*, 1^{er} avril 1922, p. 1524), on n'aperçoit pas les motifs pour lesquels le tribunal n'accepterait pas cette pièce comme moyen de preuve.

Ainsi instituée, la collaboration des deux Régies ne se borna pas, comme précédemment, à des investigations clairsemées et seulement dans le cas de présomption de fraude. Le contrôle fut généralisé et étendu en principe à toutes les importations d'une certaine importance ¹.

N'invoquant plus les dispositions de l'article 32 de la loi du 31 juillet 1920, l'Administration des Douanes ne pouvait plus prétendre, comme auparavant, faire procéder à des vérifications chez les commerçants par ses propres agents, même de concert avec ceux de la Régie.

1. Voir Lettre commune, n° 1432 du 28 février 1933.

(En réalité, ainsi que nous le verrons plus loin, cette méthode a subsisté à Paris.) Son rôle se bornait désormais à adresser aux services intéressés des Contributions Indirectes des bulletins spéciaux de contrôle ¹ comportant une analyse succincte des déclarations d'importation pour la consommation qu'ils concernent et choisies parmi celles se rapportant à des opérations d'une certaine importance ou se renouvelant fréquemment. Lorsque des différences intéressant les perceptions douanières, c'est-à-dire portant sur la nature, l'origine ou la valeur des marchandises étaient relevées par le service de la Régie, ce dernier devait renvoyer les bulletins dûment annotés aux bureaux émetteurs pour examen des suites que ces constatations pouvaient comporter.

Ces dispositions n'interdisaient pas, d'ailleurs, aux directeurs régionaux des Douanes, même en l'absence de déclarations se rapportant à l'opération à contrôler, de demander à leurs collègues des Contributions Indirectes de faire procéder à une enquête chaque fois qu'ils avaient lieu de supposer que celle-ci permettrait d'établir un fait frauduleux.

A Paris, la règle découlant de la Lettre Commune n° 1432, ne fut pas appliquée *stricto sensu* et les anciens errements demeurèrent partiellement en vigueur. Paris constitue en effet le centre des affaires et c'est là que sont situés la plupart des sièges sociaux des maisons de commerce et des industries importatrices ; c'est là également que, en définitive, le service est appelé à consulter leur comptabilité. Le service des Contributions Indirectes, pris par ses occupations normales, n'aurait certainement

1. Voir le modèle en annexe VI.

pas été en mesure de satisfaire à toutes les demandes d'enquêtes qui lui auraient été soumises, d'autant que celles-ci demandent le plus souvent une connaissance approfondie de la législation douanière qu'il aurait été rigoureux d'exiger des agents de la Régie. D'autre part, durant la période précédente, il avait été constitué dans la capitale un service de recherches composé d'agents des Douanes spécialisés dans ces fonctions et qui avaient acquis une certaine compétence en la matière. Il eut été dès lors contraire aux intérêts du Trésor de ne pas continuer à utiliser leurs services. Afin de pallier les insuffisances de la loi tout en sauvegardant une apparence légale, il fut décidé de confier théoriquement les enquêtes à un agent des Contributions Indirectes : celui-ci se bornait à introduire ses collègues des Douanes et les laissait procéder seuls aux investigations qui les intéressaient. Il s'agit là évidemment d'une pratique d'une régularité douteuse. Les agents des Douanes n'avaient pas qualité pour effectuer ces recherches et les destinataires eussent été fondés à refuser de leur communiquer leurs livres de commerce. Mais, pendant les quelques mois où il fonctionna, ce système ingénieux ne donna lieu à aucune réclamation de la part des intéressés. Il convient cependant de citer un jugement fortement motivé du Tribunal civil de Strasbourg, dans lequel celui-ci condamne sévèrement les méthodes de l'Administration des Douanes ¹ :

« Attendu qu'en procédant à des recherches dans les
« bureaux du destinataire de la marchandise, l'inspecteur
« principal X..., excédait les pouvoirs que l'article 489
« du Code des Douanes confère aux agents des Douanes ;

1. *La Loi*, n° du 6 juin 1935.

« Attendu que ce texte en effet n'autorise les employés
« supérieurs des Douanes à exiger la communication de
« papiers et documents de toute nature que dans les gares
« de chemins de fer, etc... ;

« Attendu qu'il n'est point prétendu que la maison de
« commerce Y..., rentre ou soit jamais rentrée dans l'une
« de ces catégories ;

« Attendu que c'est donc à la suite de recherches que
« la loi n'autorise pas, en compulsant une comptabilité
« qu'elle n'avait point à connaître, que l'Administration
« des Douanes a pu rassembler les factures originales ainsi
« que les notes de frais... ;

« Attendu que si, dans son rapport du..., l'inspecteur
« principal X..., relate que la société Y..., a bien voulu
« lui « laisser prendre » les documents originaux que l'Admi-
« nistration des Douanes a versés aux débats, il n'en
« demeure pas moins vrai que l'Administration est entrée
« en possession de ces pièces par des investigations en
« des locaux de commerce dont aucune loi ne lui autorisait
« l'accès ; qu'ainsi elle ne pourrait en aucun cas faire état
« de documents qui ne lui ont pas été spontanément remis
« par le destinataire des marchandises et qu'elle s'est illé-
« galement procurés. »

Mais il n'échappait pas à l'Administration des Douanes
que cette procédure employée ne pouvait être que provi-
soire ou plus exactement transitoire, et qu'il était indis-
pensable d'obtenir un texte qui habilitât ses services à
effectuer eux-mêmes des vérifications d'écritures chez les
destinataires des marchandises importées.

Tel fut l'objet de l'article 2 du décret du 12 juillet 1934.

Il semble que, en présence de ces nouvelles dispositions,
il n'eût plus été besoin de faire appel à la collaboration

du service des Contributions Indirectes. Il convient cependant de remarquer que lorsque les destinataires résident hors du terrain d'action des fonctionnaires des Douanes susceptibles d'être chargés du contrôle et que les pertes de temps, ainsi que les frais qui résulteraient de leur déplacement se trouvent hors de proportion avec les résultats envisagés, il est plus opportun de recourir aux agents de la Régie, selon les modalités édictées par la Lettre Commune 1432.

Ces derniers agents peuvent, en effet, opérer ce contrôle accessoirement à leur propre service, sans entraîner de dépenses et sans que leur tâche en soit sensiblement accrue.

En définitive, on s'arrêta dans la pratique aux dispositions ci-après ¹ :

1° Recherches à effectuer à la suite soit d'avis ou de soupçon de fraude, soit de toute autre circonstance, en vue d'investigations approfondies concernant des déclarations déterminées.

C'est aux agents des Douanes que doivent incomber ces recherches.

2° Recherches ayant pour objet le contrôle de déclarations d'importation prélevées en quelque sorte au hasard.

a) Recherches à effectuer chez les destinataires résidant soit dans les départements limitrophes de l'étranger (frontières de terre et frontières de mer), soit dans ceux de la Seine et du Rhône, soit dans une ville de l'intérieur pourvue d'un bureau de douane.

Les bulletins 61 E 59 sont adressés aux directeurs des Douanes de la circonscription intéressée, qui les transmet, pour les suites utiles, soit au service sous ses ordres, soit

1. Voir Décisions administratives, 3843 et 2872 des 28 septembre 1934 et 11 juillet 1935.

dans l'éventualité où l'opération entraînerait des frais de déplacement à son collègue des Contributions Indirectes dans le département duquel est situé le lieu des recherches.

b) Recherches à effectuer sur tout autre point du territoire.

Application pure et simple des dispositions de la Lettre Commune n° 1432.

OBLIGATION DE DÉSIGNER LE DESTINATAIRE SUR LA DÉCLARATION. — Pour conserver toute son efficacité à la nouvelle législation instaurée il était nécessaire d'obliger les déclarants en douane d'indiquer pour chaque importation le nom et l'adresse du destinataire.

Cette obligation ne constituait pas d'ailleurs une innovation puisque l'article 25 de la loi du 28 avril 1816 l'avait déjà imposée sur les frontières de terre et que le décret du 11 novembre 1916 l'avait étendue à tous les bureaux.

Mais la valeur légale de ce dernier texte avait donné lieu à discussion. Si, en effet, l'article 5 de la loi du 7 mai 1881 autorise le Gouvernement à déterminer la forme des déclarations à faire à la Douane, cette disposition ne vise par les *énonciations* qu'elles doivent comporter. Celles-ci ne sauraient dès lors être fixées que par une loi.

D'autre part, le texte du décret du 11 novembre 1916 n'avait pas été codifié en 1926.

Enfin il n'était susceptible d'aucune sanction pénale.

L'article 1^{er} du décret-loi du 12 juillet 1934 a donc confirmé et précisé l'obligation dont il s'agit en modifiant ainsi l'article 72 du Code des Douanes : « Les déclarations doivent contenir... à l'importation, le nom, la profession et le domicile du destinataire réel. »

Des deux obligations édictées par le décret-loi du 12 juillet 1934, l'une, assujettissement du destinataire réel au contrôle du service (art. 2), constitue le but essentiel visé par ce texte ; pour le service, elle a le caractère d'une fin ; l'autre, indication du destinataire réel sur les déclarations (art. 1), constitue une condition exigée pour aboutir à la fin recherchée : elle a pour le service le caractère d'un moyen.

DÉFINITION DU DESTINATAIRE. — Aujourd'hui où aucune perception n'est plus en jeu du fait de la suppression du droit de permis, antérieurement exigible par destinataire, il convenait, pour la définition du destinataire réel, de se préoccuper exclusivement du point de vue de la recherche de la fraude. Il fallait donc trouver une formule qui maintint la liaison existant entre les dispositions des deux articles du décret-loi du 12 juillet 1934, tout en laissant à la définition suffisamment de souplesse pour lui permettre de s'appliquer à la majorité des cas.

Il est à remarquer à cet égard que rien ne s'oppose à ce qu'on admette qu'il n'y a pas toujours rigoureusement identité entre le destinataire à indiquer sur la déclaration (art. 1^{er}) et celui chez qui ira en définitive la marchandise (art. 2). Il en sera nécessairement ainsi dans l'éventualité de cargaison flottante ou lorsque la marchandise est mise en dépôt chez un transitaire, en attendant sa réexpédition chez le futur acheteur, inconnu au moment du passage à la frontière. Ce qui importe, c'est que la désignation du destinataire sur la déclaration permette au service, soit directement, soit indirectement, d'obtenir ultérieurement tous les renseignements se rapportant aux conditions et aux modalités du contrat de vente relatif aux marchandises dont il s'agit.

En vue de faciliter les recherches du service, l'article 1^{er} prescrit aux déclarants d'indiquer le domicile du destinataire. Mais il apparut à l'Administration des Douanes que ces dispositions demeureraient inopérantes et que même celles prévues à l'article 2 deviendraient sans objet si le signataire de la déclaration n'était pas obligé d'indiquer une adresse *en France*. En admettant, par exemple, qu'un expéditeur étranger effectue une importation pour son propre compte et qu'il soit par conséquent le destinataire de la marchandise, il paraissait inadmissible que le service soit désarmé à l'égard de ce dernier et que la Douane doive renoncer à son droit de contrôle parce que le destinataire est domicilié à l'étranger, alors surtout que celui-ci possède certainement en France un bureau commercial ou tout autre local.

Dès lors, l'Administration des Douanes définit le destinataire comme « la personne qui, ayant une installation « en France (domicile, résidence, bureau), est, au moment « du passage à la frontière, immédiatement redevable « envers l'expéditeur de la valeur de la marchandise, que « cette dernière soit destinée à son usage particulier ou, « après prise en charge dans ses écritures, à la revente.

« Ne sauraient notamment être admis [comme destinataires réels les intermédiaires exclusivement chargés « des formalités de douane, de manutention ou de transport. Mais, par contre, rien ne s'oppose à ce que les maisons de négoce, représentants ou tous autres, pour le compte desquels, à défaut d'acquéreur immédiat, ont été effectuées les opérations de douane, soient désignés « comme destinataires réels, sauf à eux à reprendre l'opération dans leur comptabilité propre. »

Cette définition appelle deux remarques importantes.

En premier lieu, il existe une discordance entre le premier et le deuxième alinéa : l'un, ne visant que le « redevable de la valeur de la marchandise », l'autre paraissant, au contraire, englober tous ceux qui reçoivent la marchandise sous le bénéfice d'un contrat les liant à l'expéditeur. Or, le « redevable de la valeur de la marchandise » ne peut être que l'acheteur, lui seul doit le prix de la marchandise. Les autres personnes, c'est-à-dire le transporteur, le consignataire, le dépositaire, n'ont pas de dette envers l'expéditeur, mais une obligation, celle de transporter ou de conserver la marchandise. S'ils ne remplissent pas les conditions de contrat de transport, de consignation ou de dépôt, ils devront, non pas le prix de la marchandise transportée, consignée ou déposée, mais une indemnité pour le calcul de laquelle, à défaut de stipulation dans le contrat, la valeur de la marchandise n'est d'ailleurs pas le seul élément dont il doive être tenu compte. La définition susvisée procédait donc d'une confusion sur la nature des liens juridiques qui unissent les diverses personnes intéressées à une question d'importation. Comme le destinataire est lié à l'expéditeur non par un contrat de vente ou de dépôt, etc., mais par un contrat de transport, le destinataire réel visé par le décret-loi du 12 juillet 1934 ne peut donc être qu'une personne à qui s'adresse effectivement la marchandise, c'est-à-dire, selon les termes employés par un commentaire, le « réceptionnaire » effectif de la marchandise déclarée.

En outre, cette définition édicte, à la charge des destinataires, une obligation qui n'est pas prévue dans le texte du décret, celle d'avoir un établissement en France. Elle aboutirait en fait à l'obligation implicite, pour l'assujetti, de résider ou d'élire provisoirement domicile en France.

Or, l'élection de domicile est une mesure exceptionnelle qui ne peut résulter que d'une loi. Il s'ensuit que si l'obligation d'avoir un établissement en France était nécessaire pour que le réceptionnaire de la marchandise pût être considéré comme destinataire, le déclarant serait fondé à déclarer la marchandise « sans destinataire » dans tous les cas où le réceptionnaire ne serait pas domicilié en France, car à l'impossible nul n'est tenu.

Se rendant à ces objections, l'Administration des Douanes a adopté, en maintenant les restrictions précédentes concernant les intermédiaires, la définition suivante : «... la personne à laquelle la marchandise doit être effectivement adressée après dédouanement ¹ ».

Dès lors, deux hypothèses paraissent devoir être envisagées :

a) Au moment du dédouanement, la marchandise a un destinataire définitif (acheteur, propriétaire, etc.). C'est ce destinataire qui doit être déclaré comme destinataire réel, à l'exclusion de toutes personnes s'interposant entre lui et l'expéditeur (transitaires, dépositaires, revendeurs, etc.) ;

b) Lors du dépôt de la déclaration, la marchandise n'a pas de destinataire définitif. C'est, dans ce cas, la personne à qui elle est adressée et qui sera chargée ultérieurement de la livraison pour le compte de l'expéditeur étranger qui doit figurer sur la déclaration. Mais le déclarant doit prendre l'engagement de faire connaître ultérieurement le nom et l'adresse des destinataires réels.

Il est à noter d'ailleurs, qu'il résulte de l'article 1^{er} du décret-loi du 24 juillet 1934 que la personne « qui, même

1. Décision administrative, n° 1675 du 18 avril 1935. *Annales des Douanes*, 1935, p. 275.

« si elle ne prend pas les commandes, ne facture pas, ni « n'encaisse, reçoit des marchandises d'une maison étrangère et les répartit entre les acquéreurs » est redevable de l'impôt sur le chiffre d'affaires sur le montant des ventes effectivement et définitivement réalisées, il en serait ainsi semble-t-il des transitaires qui, ne se bornant pas au dédouanement et à la réexpédition des envois, s'entremettraient dans la livraison ¹. Ceux-ci seraient par suite obligés à la tenue de la comptabilité prescrite par l'article 18 du Code sur le chiffre d'affaires, comptabilité qui procurerait au service les renseignements dont il a besoin pour son contrôle.

Considérant enfin, d'une part, que le destinataire s'identifie le plus souvent avec l'acheteur français et, d'autre part, que les éléments sur lesquels portera éventuellement le contrôle *a posteriori* pourront être facilement retrouvés dans les écritures de la personne partie au contrat de vente intervenu avec l'expéditeur étranger, l'Administration des Douanes admet ², à la demande du Commerce, que le déclarant indique comme destinataire réel l'acheteur en France du produit importé sans avoir à rechercher si cet acheteur recevra effectivement la marchandise. Mais, afin d'éviter tout abus, l'intéressé doit alors produire, en original ou en copie authentifiée par le service, la facture dûment légalisée de la dernière vente conclue à l'étranger à destination de la France.

La question s'est posée de savoir si, pour les opérations de transit proprement dites, c'est-à-dire, suivant la terminologie douanière, en matière de transit international et

1. Circulaire 611 du 13 août 1934.

2. Décision administrative, n° 686 du 13 février 1936. *Annales des Douanes*, 1936, p. 133.

de transbordement, le déclarant ne devrait pas indiquer sur les déclarations le nom de la personne domiciliée en France qui s'occupe de recevoir et de réexpédier de l'étranger à l'étranger, les marchandises ne séjournant pas dans notre pays.

L'absence de ce renseignement sur les permis de transbordement étranger ou de transit international arrête souvent le service dans ses recherches lorsque, soupçonnant un abus, il désire effectuer un contrôle dans les écritures de transitaires et de commerçants.

Consultée en l'objet, l'Administration des Douanes a estimé que, l'intermédiaire chargé en France des opérations de réception et de réexportation n'étant ni le destinataire réel, ni l'expéditeur réel, il n'était pas possible d'astreindre les déclarants à indiquer le nom de cet intermédiaire sur les déclarations susvisées. D'autre part, il ne pourrait être procédé légalement à des recherches dans les écritures des intéressés qu'autant qu'il s'agirait d'un transitaire.

VÉRIFICATION DES ÉCRITURES TENUES PAR LES DESTINATAIRES. — Il convient maintenant d'examiner dans quelles conditions s'effectuent les recherches dans les écritures des destinataires réels.

Au cours des deux chapitres précédents, nous avons étudié cette question en ce qui concerne les intermédiaires (transitaires, commissionnaires, transporteurs ou dépositaires) et nous avons vu que ceux-ci détiennent, soit de par leur profession, soit de par la loi, certains documents ou registres spéciaux. Il n'en est pas de même des destinataires réels des marchandises, qui sont des commerçants ou des industriels dont les écritures consistent uniquement dans la comptabilité commerciale de leur établissement. Confor-

mément au premier paragraphe de l'article 489 du Code des Douanes, c'est donc à celle-ci que se limite le droit de recherches des Douanes.

Il est bon de signaler, au préalable, que ce contrôle se distingue nettement de celui qu'exercent sur les mêmes comptabilités les services du chiffre d'affaires et des Contributions Directes. Alors que ces derniers cherchent à établir, soit le montant total des ventes (impôt sur le chiffre d'affaires), soit le montant des bénéfices que celles-ci ont laissé au redevable (impôt sur les bénéfices commerciaux), les agents des Douanes ont pour mission de vérifier si un achat déterminé, effectué à l'étranger, n'a pas donné lieu à de fausses déclarations, lors du passage de la marchandise à la frontière.

S'agissant dès lors d'une seule opération, prise isolément, et non d'une situation comptable générale, la communication des livres de comptabilité offrira peu d'intérêts en comparaison du contrat commercial qui constitue la base juridique de l'opération envisagée. C'est ce dossier, comprenant factures originales, correspondances, titres de transport, mode de paiement, etc., qui permettra au service de retrouver tous les éléments nécessaires pour vérifier les déclarations d'importation (nature, espèce, poids, valeur, date d'expédition, modalité de transport de la marchandise).

Néanmoins, l'examen des livres comptables ne doit pas être négligé, car il est susceptible de fournir des renseignements utiles, tant sur l'existence que sur la sincérité des documents à consulter. Aussi, jugeons-nous nécessaire de consacrer une brève étude à l'organisation comptable, en général.

ÉCRITURES INTÉRESSANT LA DOUANE. — Aux termes

des articles 8 à 10 du Code de commerce, les commerçants, c'est-à-dire « ceux qui exercent des actes de commerce et en font leur profession habituelle », sont astreints à tenir trois livres :

1^o Le livre journal, qui contient l'indication de toutes les dépenses et recettes, qu'elles soient commerciales ou non, et au fur et à mesure qu'elles ont lieu ;

2^o Le livre des copies de lettres, sur lequel le commerçant copie toutes les lettres qu'il envoie ;

3^o Le livre d'inventaires, c'est-à-dire le livre contenant les inventaires périodiques.

En outre, le commerçant « est tenu de mettre en liasses les lettres missives qu'il reçoit ».

Les dispositions légales du Code de commerce interdisent les grattages sur les livres de comptabilité. Pour rectifier une erreur, le comptable doit faire un contre-passement d'écritures qui aura pour effet d'annuler la passation de l'écriture erronée et opérera l'inscription régulière telle qu'elle aurait dû figurer.

Enfin, l'article 11 précise que les commerçants doivent conserver les livres pendant dix ans. Ces dix ans doivent être comptés de la date à laquelle ils ont été clôturés.

A part le livre journal et le livre des inventaires, dans la pratique comptable, on est forcément amené à se servir d'autres livres, d'ailleurs presque indispensables à la marche régulière de toute bonne comptabilité. Ces livres sont :

Le grand livre, qui sert à classer les comptes par nature ; comptes particuliers ouverts à chacune des personnes avec lesquelles l'entreprise est en relation d'affaires, et les comptes généraux de cette entreprise : Marchandises, Caisses, Frais généraux, Immobilisations, Amortissements, Capital, Réserves, etc...

Le brouillard, qui est, en quelque sorte, l'aide-mémoire sur lequel sont consignés au fur et à mesure et dans l'ordre où elles se présentent, les opérations commerciales journalières. C'est le brouillon du livre journal.

Le livre-caisse, qui indique toutes les sorties et les entrées de la caisse.

Le livre des achats, sur lequel on inscrit : au débit, les achats et frais d'achats à terme (détaillés) et au comptant (report du total mensuel du livre-caisse) ; au crédit, les rendus aux fournisseurs ainsi que les escomptes et rabais des fournisseurs.

Le livre des ventes, sur lequel on inscrit : au débit, les rendus des clients, les escomptes et rabais aux clients, les frais de vente ; au crédit, les ventes à crédit (détaillées), et au comptant (report du total mensuel du livre-caisse).

Le livre des opérations diverses, qui comporte les opérations commerciales autres que ventes ou achats, soit : commissions, courtages, prix de locations, prix de façon, rémunérations d'exploitations diverses, etc...

Le livre d'effets à recevoir et à payer, etc...

La tenue d'un grand nombre de livres auxiliaires est subordonnée à la nature, à l'importance, à la diversité, à la commodité des opérations de l'entreprise. Mais, pour multiples qu'ils soient, ces auxiliaires convergent tous vers le grand livre, le livre journal et le livre des inventaires.

Toutes les opérations sont récapitulées d'après leur date (journal) et d'après leur nature (grand livre) sous la forme de tableaux appelés comptes, en débit ou en crédit, en doit et avoir.

NOTIONS SUR LES COMPTES. — Le compte est un tableau présentant la situation comptable d'un commerçant à

l'égard d'un tiers ou bien exprimant les mouvements d'une valeur économique de son exploitation.

Il procède d'une notion objective et d'une notion subjective, l'une ne s'attachant qu'aux personnes en leur qualité de débiteur ou de créateur, l'autre, au contraire, ne considérant que les valeurs placées à l'actif ou au passif.

Les comptes sont essentiellement variables suivant qu'il s'agit d'un commerce, d'une industrie ou d'une banque. C'est ainsi qu'une entreprise industrielle créera toute une série de comptes qui lui permettront de déterminer avec autant de précision que possible le prix de revient.

Parmi les principaux comptes il convient de citer comme employés le plus couramment : le compte « Exploitation » ou compte « Marchandises », les comptes « Achats » et « Ventes », le compte « Caisse » et les comptes des clients.

Chaque compte est divisé en deux parties, le « doit » et l'« avoir » et chaque opération commerciale fait l'objet de deux écritures, sur deux comptes différents, l'une en débit, l'autre en crédit (sauf toutefois lorsqu'il s'agit d'une comptabilité à partie simple, dans lequel cas la dualité des comptes n'existe pas). Ainsi, pour un achat de marchandises, le compte « Marchandises » sera débité et le compte « Caisse », « Banque » ou « Chèques postaux », si le paiement est effectué comptant. Le compte du vendeur, si le paiement est différé, sera crédité de la même somme.

Cet exposé sommaire suffit à démontrer tout l'intérêt que le service peut tirer d'un rapprochement entre les différents comptes appuyés des pièces justificatives.

DOCUMENTS QUE LE SERVICE PEUT CONSULTER EN DEHORS DE LA COMPTABILITÉ NORMALE. — Mais si la plupart des

commerçants tiennent réellement une comptabilité, — il est de leur propre intérêt de le faire, ne serait-ce qu'en raison de la preuve qu'ils peuvent ainsi fournir en justice de leurs créances —, et si le Code de commerce les y contraint, il y a lieu cependant de remarquer que cette obligation n'est sanctionnée par aucune pénalité.

Ce n'est que dans le cas où le commerçant fait de mauvaises affaires, s'il est en état de faillite, que l'article 586 du Code de commerce prévoit que, si les livres n'ont pas été tenus ou l'ont été irrégulièrement, et s'ils n'offrent pas la véritable situation active ou passive, sans néanmoins qu'il y ait fraude, le commerçant pourra être déclaré banqueroutier simple et puni aussi d'un emprisonnement d'un mois à deux ans.

Néanmoins, le service des Douanes n'est pas entièrement désarmé à l'égard des personnes qui ne tiennent pas habituellement une comptabilité régulière, car l'article 18 du Code sur le chiffre d'affaires oblige celles-ci à « avoir un « livre aux pages numérotées sur le quel (elles inscrivent) jour « par jour, sans blanc ni rature, le montant de chacune « de (leurs) opérations taxables ».

Le livre dont il s'agit, ainsi que les pièces justificatives notamment les factures d'achat, doivent être conservés pendant trois ans à compter du 1^{er} janvier de l'année durant laquelle le livre a été commencé ou les pièces établies. Ce délai est d'ailleurs le même que celui prévu à l'article 489 du Code des Douanes.

En conséquence, après trois ans, le contribuable n'est pas tenu de communiquer le livre spécial, alors qu'il est obligé de conserver les livres de comptabilité pendant dix ans.

Cependant, aux termes de l'article 23, § 1 du Code du

chiffre d'affaires, « seront dispensés, sur leur demande et
« moyennant le versement d'un forfait annuel, des obli-
« gations prévues aux articles 18 à 20..., les redevables
« dont le chiffre d'affaires annuel n'excède pas 300.000 francs
« s'il s'agit de redevables dont le commerce principal est de
« vendre des marchandises, denrées, fournitures et objets
« à emporter ou à consommer sur place et de fournir le
« logement, ou 40.000 francs s'il s'agit d'autres redevables.»

Nous examinerons au cours du chapitre V les conséquences résultant de ces textes.

CHAPITRE IV

RÈGLES SUIVANT LESQUELLES S'EXERCE LE CONTROLE

AGENTS QUALIFIÉS POUR PROCÉDER AUX RECHERCHES. —
L'article 489 du Code des Douanes énumère limitativement les catégories d'agents qualifiés pour effectuer les recherches dans les écritures des redevables.

Seuls, peuvent procéder à des recherches dans les écritures des commerçants et transporteurs désignés aux chapitres précédents, les agents supérieurs, contrôleurs en chef, vérificateurs principaux et receveurs. Mais les agents investis de la qualité d'intérimaires peuvent exercer le droit de contrôle aux lieu et place et au même titre que les receveurs, receveurs principaux et autres employés supérieurs qu'ils suppléent.

En fait, chaque fois que l'organisation locale le permet, ces fonctions sont confiées à un inspecteur, un contrôleur en chef ou un vérificateur principal spécialement désigné à cet effet. Ceux-ci acquièrent ainsi l'expérience et les connaissances nécessaires pour procéder aux enquêtes dont ils sont chargés.

LIEU DE LA VÉRIFICATION. — Aucune disposition législative n'autorise les agents de l'Administration des Douanes à exiger des redevables le déplacement de leurs pièces ou livres de comptabilité ; la vérification doit être faite à leur domicile. Mais ces recherches ne doivent pas

être assimilées à une visite domiciliaire et les agents ne sont pas tenus d'observer les formalités prescrites par l'article 237 de la loi du 28 avril 1816 ¹.

PERSONNES DE QUI ON PEUT EXIGER LA COMMUNICATION DES ÉCRITURES. — La vérification n'est pas nécessairement subordonnée à la présence de l'assujetti. Dès lors, l'agent vérificateur n'outre passe en aucune façon ses droits lorsque, en l'absence de la personne contrôlée, il demande, soit au conjoint de ce dernier, soit à un de ses employés, de lui communiquer les livres pour procéder à sa vérification et de lui donner, dans la mesure où l'intéressé le peut, les renseignements qui lui sont nécessaires pour exercer son contrôle. Il est d'ailleurs bien entendu que le redevable conserve la faculté de produire par la suite ses explications personnelles sur les points litigieux soulevés au cours de la vérification (*J. O.*, 24 février 1933, p. 910, réponse écrite à M. Besnard-Ferron).

Cependant, si l'obligation de produire les livres, documents, pièces comptables, incombe aux commerçants eux-mêmes ou à leurs représentants qualifiés, elle ne peut s'étendre à de simples employés secondaires ou à des membres de la famille autres que le conjoint.

QUAND PEUT S'EFFECTUER LA VÉRIFICATION. — Bien qu'ils n'y soient pas tenus dans la pratique, lorsqu'il n'y a pas à craindre d'abus, les agents avertissent l'intéressé de la date à laquelle ils se présenteront. Si la date ainsi fixée ne convient pas à l'assujetti, celui-ci peut demander que cette vérification soit reportée à une autre date

1. Voir arrêt Cour de cass. Crim., du 28 mai 1923.

choisie de façon à ne pas gêner le fonctionnement de son entreprise. Mais, dans le cas où il n'aurait pas pris ses dispositions pour que la communication requise puisse avoir lieu à cette date, il s'exposerait à un procès-verbal pour refus de communication.

Le droit de communication conféré aux agents des Douanes ne comporte quant aux jours, ni quant à la durée des séances, aucune limitation analogue à celles édictées par l'article 54 de la loi du 22 frimaire an VII (art. 222 du Code de l'Enregistrement).

Mais il est recommandé aux agents d'agir avec tact et discrétion, et d'apporter le moins de gêne possible dans les opérations des assujettis.

CONDITIONS DANS LESQUELLES S'EXERCE LE DROIT DE RECHERCHES. — Les vérifications peuvent être effectuées tous les jours où les bureaux ou magasins sont ouverts au public (*J. O.*, 1^{er} avril 1925).

Les agents ont la faculté non seulement de puiser des renseignements dans les documents communiqués mais encore d'en prendre copie ou extrait (*Rapp. Cass.*, 27 mars 1901 et *J. O.*, 27 juin 1922). Toutefois, ils ne peuvent emporter les documents qu'avec l'autorisation du redevable, et celui-ci n'est pas tenu de leur fournir par écrit des extraits détaillés de sa comptabilité.

Le fait qu'il aurait été procédé à une ou plusieurs vérifications antérieures ne met pas un obstacle à l'exercice du droit de communication. Cependant les agents doivent éviter toute superposition de contrôle, mais l'assujetti ne peut se refuser à représenter ses livres sous prétexte qu'une vérification a été faite peu de temps auparavant.

Les recherches peuvent avoir pour objet de découvrir

des éléments de taxation intéressant d'autres personnes que l'assujetti. D'autre part, elles peuvent être exercées sur des exercices antérieurs couverts par la prescription.

D'ailleurs, en règle générale, l'exercice du droit de recherche ne se limite pas au rapprochement de déclarations isolées avec les répertoires, les livres de comptabilité ou les correspondances et autres documents en la possession des intéressés ; il prend une extension aussi large que possible. C'est ainsi par exemple que, de temps à autre, le service doit s'assurer que les colis portés à un manifeste de fret ont bien fait l'objet de déclarations ; que les envois, dont les écritures d'une gare accusent la livraison à un transitaire, pendant une période déterminée, ont été déclarés et inscrits au répertoire et que le poids et la nature des marchandises portées sur les déclarations et sur les registres correspondent aux indications des lettres de voiture ; que dans les opérations de groupage, les timbres des expéditions ont été régulièrement apposés, etc...

La plus grande initiative est laissée aux agents pour procéder à tous les recoupements susceptibles de présenter un intérêt en vue de la répression de la fraude.

CONSTATATION DES INFRACTIONS RELEVÉES. — Dans le cas où le service est mis en présence de documents établissant que de fausses déclarations ont été perpétrées, il ne saurait être question de constater ces délits ou contraventions par un procès-verbal régulier. Seuls, en effet, les flagrants délits doivent faire l'objet d'un procès-verbal établi dans la forme prescrite par la loi du 9 floréal an VII (art. 510 à 515 du Code des Douanes). Dans la circonstance, on ne peut que recourir à la procédure prévue par la loi du 1^{er} mai 1905, c'est-à-dire adresser une plainte au Parquet

qui décide s'il y a lieu ou non d'ouvrir une information judiciaire. Mais, afin de faciliter l'action à exercer éventuellement devant les Tribunaux, les agents qui relèvent ces infractions établissent un procès-verbal de constat régulier. Cette pièce fait foi jusqu'à preuve contraire.

Enfin, lorsqu'il est constaté que des droits ou taxes supérieurs à ceux réellement acquittés ont été réclamés aux expéditeurs ou aux destinataires de marchandises, il est fait obligation au service de prendre note de l'opération en prévision du cas où une réclamation ultérieure des intéressés fournirait l'occasion d'indiquer à ces derniers, dans les conditions réglementaires, le moyen d'être renseignés sur le montant des sommes réellement payées pour leur compte. Par contre, les agissements frauduleux qui intéressent d'autres administrations sont immédiatement signalés à celles-ci.

CHAPITRE V

PÉNALITÉS

NÉCESSITÉ DES PÉNALITÉS. — La législation qui confère au service des Douanes un droit de recherches dans les écritures de certains commerçants, serait manifestement inopérante si elle ne prévoyait pas, au regard des obligations qu'elle impose à ceux-ci, des pénalités destinées à sanctionner le refus de s'y conformer strictement.

Ces obligations peuvent se ramener à trois : la tenue d'un répertoire, la communication des écritures comptables intéressant une opération de douane, la désignation du destinataire réel des marchandises sur la déclaration d'importation.

TEXTES AYANT INSTITUÉ LES PÉNALITÉS. — Les deux premières obligations ont été sanctionnées par l'article 77 de la loi du 25 juin 1920 (art. 491 du Code des Douanes) ainsi conçu :

« Toute omission d'inscription aux répertoires, tout
« refus de communication de pièces ou d'opérations donne
« lieu à l'application des pénalités et mesures prévues par
« les articles 2 du titre IV de la loi du 4 Germinal an II,
« 83 de la loi du 8 Floréal an XI et 5 de la loi du 29 décembre 1917 (art. 493, 494, 156, 167 du Code des Douanes)
« sans préjudice des peines spéciales, applicables aux
« délits et contraventions qui viendraient à être découverts. »

Quant à la troisième obligation, elle tombe sous le coup des pénalités prévues par l'article 2 du 4^{me} décret-loi du 12 juillet 1934 modifié par le décret-loi du 30 octobre 1935 (art. 635 du Code des Douanes) :

« La confiscation (des marchandises déclarées) et une
« amende de 100 francs seront prononcées lorsque la déclai-
« ration se trouvera fausse dans la désignation du destina-
« taire réel et que le droit afférent aux marchandises
« s'élèvera à 12 francs et au-dessus. Si la fausse désignation
« du destinataire est constatée après enlèvement des mar-
« chandises, l'infraction sera punie d'une amende de
« 6.000 francs par colis ou par tonne s'il s'agit de marchan-
« dises non emballées. »

REMARQUES GÉNÉRALES. — Il est intéressant de noter en premier lieu que, en matière de pénalités, l'article 77 de la loi du 25 juin 1920 n'a pas innové et qu'il s'est borné dans le principal, à assimiler les délits d'omission d'inscription au répertoire, de refus de communication ainsi que de dissimulation de pièces à une « opposition à l'exercice des fonctions des préposés des Douanes » sanctionnée par une amende de 500 francs, décimes en sus.

On entend par opposition « tout fait positif ou négatif ayant pour objet ou pour conséquence de mettre obstacle à l'exercice des préposés ¹. »

Le refus de communication répond parfaitement à cette définition, qui est d'ailleurs interprétée dans un sens très large tant par l'Administration des Douanes que par les Tribunaux, et la solution adoptée à cet égard par le législateur ressort de la logique. On peut même ajouter que, si la loi ne l'avait pas spécialement prévu, le refus de commu-

1. Voir Lécuyer. *Op. cit.*, p. 97.

nication aurait été néanmoins considéré comme une « opposition aux fonctions ».

Pour les deux autres délits, il en est différemment. Si le délit d'omission d'inscription au répertoire résulte le plus souvent d'un oubli ou d'une négligence et présente de lui-même peu de gravité, la dissimulation de pièces ou d'opérations constitue par contre une manœuvre dolosive qui eut, semble-t-il, exigé une sanction plus rigoureuse.

Nous ne signalerons qu'à titre documentaire, en raison de leur exceptionnelle application, les peines prévues aux articles 156 et 167 du Code des Douanes et consistant dans la privation, pour les délinquants, de la faculté de l'entrepôt, du transit ainsi que de tout crédit de droits.

Si l'on compare enfin les pénalités appliquées, en cas refus de communication, par l'Administration des Douanes et celles des Contributions Indirectes, des Contributions Directes et de l'Enregistrement, on s'aperçoit que la répression est bien plus sévère dans les autres Régies.

Aux termes de l'article 28 du Code sur le chiffre d'affaires, « tout refus, par un redevable, des communications « prescrites... sera constaté par un procès-verbal et puni « d'une amende de 500 à 5.000 francs.

« Indépendamment de cette amende, le redevable devra, « en cas d'instance, être condamné à représenter les pièces « et documents non communiqués sous une astreinte de « 100 francs au minimum pour chaque jour de retard. »

En la même matière, les Administrations des Contributions Directes et de l'Enregistrement infligent aux délinquants une amende de 1.000 à 10.000 francs (art. 156 du Code des Contributions Directes et art. 226 du Code de l'Enregistrement) avec astreinte de 100 francs par jour au minimum.

Nous allons maintenant examiner séparément ces infractions.

1^o INFRACTIONS SE RAPPORTANT A LA TENUE DU RÉPERTOIRE. — Il y a omission d'inscription au répertoire, lorsqu'une opération douanière, qui a fait l'objet d'une déclaration enregistrée, n'est pas inscrite au répertoire au moment où le service se présente pour vérifier ce document même s'il s'agit d'un simple retard de la part du transitaire ou du commissionnaire. Mais il est évident que le service ne serait pas fondé à relever une infraction si, lors de la vérification, l'omission était réparée.

L'article 77 de la loi du 25 juin 1920 stipulant que toute « omission » donnera lieu à l'application des pénalités prévues, il en résulte que lorsque plusieurs omissions d'inscription sont relevées simultanément, le service a le droit de constater autant d'infractions que d'omissions. Dans la pratique, les agents se contentent le plus souvent, par analogie avec la procédure suivie lorsque plusieurs excédents de poids sont découverts dans une déclaration comportant plusieurs articles, de relever une seule omission, tout en tenant compte, dans la répression, de l'ensemble des constatations qu'ils ont pu faire.

Il y a dissimulation d'opérations lorsque l'inscription au répertoire ne reproduit pas sincèrement tous les éléments de l'opération douanière à laquelle elle se rapporte.

L'infraction peut donc consister soit dans la mention de renseignements inexacts, soit dans l'omission d'un renseignement qui devait obligatoirement figurer sur le répertoire.

Constitue ainsi une dissimulation d'opérations le fait d'indiquer un numéro de déclaration erroné ou bien une

fausse adresse de destinataire. De même, l'obligation de décomposer, par destinataire ou par expéditeur, les sommes payées à la douane résulte du modèle même du répertoire fixé par le décret du 10 septembre 1920. Le non accomplissement de cette formalité constitue dès lors une dissimulation d'opérations.

2° REFUS DE COMMUNICATION. — Le refus de communication consiste, de la part des personnes qui sont soumises à cette obligation, dans le refus de représenter aux agents des Douanes à ce habilités les papiers, documents et registres de toute nature afférents à celles de leurs opérations qui intéressent la douane. Il est bien évident que l'infraction n'existe pas si le refus porte sur des documents n'ayant aucune relation avec une opération de douane. Mais lorsque cette condition est remplie, la loi doit recevoir une large application.

C'est ainsi qu'un transitaire, une compagnie de navigation ou même un commerçant considéré en tant que destinataire ne sauraient exciper de ce qu'ils ne sont que des filiales de maisons établies à l'étranger et que, de ce fait, ils n'ont pas de comptabilité autonome et transmettent à leur siège social les dossiers des affaires terminées, pour enfreindre les prescriptions de l'article 489 du Code des Douanes.

D'ailleurs, la jurisprudence paraît fixée en ce sens et, dans un arrêt en date du 29 janvier 1929, le Conseil de Préfecture de la Seine a décidé que « spécialement, un com-
« merçant étranger ayant une succursale en France ne
« peut, sous le prétexte que les écritures se rapportant aux
« affaires traitées par cette succursale sont tenues à l'étran-
« ger, refuser la représentation de tous les documents

« comptables concernant ses affaires imposables aux
« agents chargés du contrôle de l'impôt. »

Il n'est pas nécessaire, pour qu'il y ait délit, que le refus de communication se soit manifesté catégoriquement, il peut résulter de simples faits révélant de la part de l'assujetti l'intention de ne pas déférer à la réquisition de l'Administration (manœuvres dilatoires) ou bien de la dissimulation de pièces.

C'est au service qu'incombe la preuve du refus, c'est-à-dire celle de l'existence même des documents dont la communication est demandée. Cette charge ne présente aucun inconvénient tant qu'il s'agit uniquement du répertoire. Ce document doit en effet être obligatoirement tenu par les personnes spécialement désignées à l'article 489 du Code des Douanes. Si celles-ci ne se soumettent pas aux prescriptions de la loi, il peut être relevé à leur rencontre une « omission d'inscription au répertoire » qui comporte les mêmes pénalités que le refus de communication.

Il en est autrement en ce qui concerne la tenue des comptabilités commerciales. Nous avons déjà vu que les prescriptions prévues par le Code de commerce à ce sujet ne sont en fait sanctionnées par aucune peine. Jusqu'en 1934, le défaut de tenue du livre spécial du chiffre d'affaires constituait au regard de cette Administration une contravention passible d'une amende de 50 à 1.000 francs (art. 14 de la loi du 30 mars 1923). L'article 10 du décret-loi du 24 juillet 1934 ayant abrogé cette disposition, le service se trouve actuellement entièrement désarmé en face d'un commerçant qui ne possède aucune comptabilité, soit qu'il n'en ait jamais tenue, soit qu'il l'ait détruite.

Cette hypothèse est peu à craindre de la part de commerçants établis, qui, nous l'avons déjà souligné, ont un

intérêt personnel à tenir une comptabilité détaillée de leur opérations commerciales. Elle se présente par contre assez fréquemment chez les destinataires des marchandises introduites frauduleusement. Ces personnes, vivant le plus souvent en appartement meublé et ne possédant aucun établissement, n'ont nul besoin de tenir une comptabilité qui risquerait au surplus de dévoiler au fisc la provenance irrégulière des marchandises et serait pour eux une source de sérieux ennuis. Il y a lieu de regretter, dans cette circonstance, que le service ne dispose pas d'un moyen quelconque de coercition.

Il n'est pas indispensable que le service fournisse la *preuve formelle* de l'existence actuelle de la comptabilité. Il semble en effet que l'on puisse y suppléer en établissant des *présomptions* suffisamment fortes, à la condition toutefois que l'assujetti ne les détruise pas. C'est dans ce sens que s'est prononcé le Conseil d'État, en matière de chiffre d'affaires, dans un arrêt du 8 juin 1928.

Nous estimons de même que si les registres de comptabilité ont été volontairement détruits par l'intéressé et que le service des Douanes puisse en fournir la preuve, ce fait tombe sous le coup de la loi et constitue le délit de dissimulation de documents passible d'une amende de 500 francs.

Reste la question du forfait. Aux termes de l'article 23 du Code du chiffre d'affaires, les bénéficiaires du régime du forfait sont exemptés de toute communication à l'égard des agents de l'Administration des Contributions Indirectes. Mais nous estimons que cette immunité ne lie pas le service des Douanes, qui est fondé à exiger des intéressés la communication de leurs écritures, s'ils en tiennent.

Enfin, la réglementation douanière ne prévoit pas d'astreintes ainsi que cela se pratique dans les autres Régies.

Mais, si l'assujetti persiste dans son refus de communication, le service peut relever une infraction à son encontre pour chaque constatation, à la condition toutefois que celles-ci soient suffisamment espacées pour ne pas pouvoir être considérées comme constituant un seul délit. Il y a là évidemment une question de fait que les Tribunaux seraient appelés, le cas échéant, à interpréter.

FAUSSE DÉCLARATION DU DESTINATAIRE RÉEL ¹. — Pour que l'infraction puisse être constatée, il faut que le destinataire soit désigné par son adresse normale. L'absence, sur la déclaration, des indications relatives au destinataire réel ne constitue pas en elle-même une infraction ; mais cette lacune rend la déclaration irrecevable et il appartient au service de la restituer avant l'enregistrement au déclarant en invitant celui-ci à la compléter en conséquence. On assimile à une non déclaration l'omission de mentions manifestement indispensables au service s'il veut effectuer ultérieurement les recherches prévues par l'article 489 du Code des Douanes (non mention de la rue, du numéro, etc.).

L'infraction existe, quel que soit l'élément de l'adresse sur lequel porte la fausse déclaration, dès l'instant que ce renseignement est nécessaire pour identifier le destinataire. Ici encore c'est une question de fait ; une erreur portant sur le nom de la rue d'un petit bourg en province provoquera bien moins de difficultés que la fausse indication du numéro dans une rue de grande ville, la rue de Vaugirard à Paris, par exemple. En fait, le service a été invité à user de son droit avec modération et notamment de ne retenir une

1. Voir Circulaire n° 663 du 25 juillet 1934.

infraction qu'autant qu'il a des raisons de penser qu'il se trouve en présence d'une irrégularité intentionnellement commise pour empêcher ultérieurement tout contrôle chez le destinataire.

L'article 635 du Code des Douanes distingue suivant que l'infraction a été constatée avant ou après enlèvement des marchandises. Cette distinction s'explique ainsi :

Lorsque la confiscation effective des marchandises ne peut être réalisée, la loi admet (art. 564 du Code des Douanes) qu'il y soit suppléé par une amende égale à la valeur de ces marchandises d'après le cours du marché intérieur à l'époque où la fraude a été commise. Mais, au cas présent, il y a tout lieu de supposer que le déclarant a commis une fausse déclaration de destinataire afin justement d'empêcher le service de contrôler la valeur déclarée qui est minorée. Celle-ci servant de base à l'établissement des pénalités, la répression risquerait de ne pas être suffisamment sévère. C'est pourquoi il a été jugé préférable dans ce cas-là d'appliquer une amende forfaitaire fixée à 6.000 francs par colis ou par tonne.

Dans les deux hypothèses, aucune infraction n'est à retenir si le droit afférent à la marchandise est inférieur à 12 francs.

Toutes ces infractions doivent être constatées par des procès-verbaux établis dans la forme régulière et poursuivies suivant les règles du contentieux douanier. Elles peuvent faire l'objet d'une transaction.

DEUXIÈME PARTIE

Après avoir exposé dans la première partie les conditions suivant lesquelles le service des Douanes peut rechercher, dans les écritures de tiers, la preuve des fraudes commises à l'occasion d'importations de marchandises, il convient d'examiner maintenant comment les infractions ainsi constatées sont poursuivies devant les Tribunaux.

L'étude de cette question, qui a fait l'objet de nombreuses polémiques, nous amène en premier lieu à retracer son évolution.

CHAPITRE PREMIER

ÉVOLUTION DU DROIT DE POURSUITE DES INFRACTIONS NON CONSTATÉES PAR PROCÈS-VERBAL RÉGULIER

Dans l'ancien droit, les infractions douanières pouvaient être poursuivies civilement, soit par saisie, soit par action, c'est-à-dire, soit au vu d'un procès-verbal régulier, soit par tous les moyens de preuve du droit commun.

Cette règle, qu'a énoncée l'article 8 du titre XII de l'ordonnance de 1687, n'était d'ailleurs pas nouvelle puisqu'elle était écrite d'une façon plus explicite encore dans le bail Martinaut du 22 octobre 1664, article 137.

Ainsi, sous l'ancien Régime, les agents des Fermiers Généraux étaient autorisés à prouver par témoignage les délits ou contraventions dont ils n'avaient pas constaté le flagrant délit.

La Révolution maintint dans leurs grandes lignes les principes essentiels de la législation douanière tels qu'ils résultaient des ordonnances antérieures, mais elle ne se prononça pas cependant formellement sur le maintien du droit de poursuite par action. Il semble, à vrai dire, si l'on s'en réfère à l'article 3 du titre XI de la loi des 6-22 août 1791, loi que l'on désigne sous le nom de « Code des Douanes », qu'elle ait voulu plutôt entériner purement et simplement le « statu quo ante. »

Ce texte est ainsi conçu :

« Les actions civiles relatives à la perception des droits

« de douane seront instruites et jugées dans la forme pres-
« crite par l'article 2 du titre XIV du décret des 6 et 7 sep-
« tembre dernier, et on se conformera, *pour celles concer-*
« *nant tous autres objets que la perception des droits*, et
« notamment les saisies, ainsi que pour les procédures
« extraordinaires, à ce qui est ou sera prescrit par les lois
« générales du royaume. »

Réglementant la procédure relative aux affaires douanières, la loi distingue deux catégories d'actions : celles relatives à la perception des délits et celles concernant tous les autres objets, *notamment* les saisies. Or, l'expression *notamment* signifie « spécialement, particulièrement, par exemple », et laisse supposer qu'il existe d'autres actions qui n'ont pas été désignées dans la loi. Mais quelles peuvent bien être ces actions, sinon justement celles permettant de poursuivre en répression malgré l'absence d'un procès-verbal ?

Bien que l'interprétation de ce texte ne puisse présenter de difficultés, l'Administration des Douanes ne paraît pas, du moins en matière de contraventions, avoir usé à l'époque d'autres moyens de preuve que ceux résultant de la production d'un procès-verbal régulier. On s'explique d'ailleurs d'autant plus difficilement qu'elle ait renoncé à un droit qui lui avait été reconnu jusqu'alors, qu'elle s'efforcera plus tard d'en obtenir le rétablissement par une loi.

La cause de cet abandon semble devoir être principalement recherchée, d'une part dans le désarroi des esprits, consécutif aux bouleversements profonds que subirent, durant la période troublée qui va de 1789 à 1815, la législation, la procédure et le contentieux douaniers ; d'autre part, dans l'infime intérêt que présentait alors la poursuite par action des infractions.

PAS DE PROCÈS-VERBAL, PAS D'ACTION. — Quoi qu'il en soit, une règle se forma rapidement, que Merlin transforma en un adage devenu célèbre : « Pas de procès-verbal, pas d'action ¹ ».

Cette règle ne s'appliquait d'ailleurs dans son intégrité qu'en matière de contraventions, c'est-à-dire d'affaires de la compétence du juge de paix. Lorsqu'il s'agissait, au contraire, d'une affaire de la compétence des tribunaux correctionnels, la Cour de cassation ² décidait que « l'administration n'est pas nécessairement obligée de baser la « poursuite sur un procès-verbal régulier et peut, aux « termes de l'article 1^{er} du décret du 8 mars 1811 non « abrogé par les lois postérieures, suppléer ce procès-verbal par tous les modes de preuve que le droit commun « autorise », mais, « cette faculté de suppléer les procès-verbaux de saisie ou de couvrir leurs irrégularités par « d'autres genres de preuves, n'affranchit pas les employés « des Douanes des conditions de temps et de lieu que leur « imposent les articles 38 et 39 de la loi du 28 avril 1816 ». Seule, « l'action attribuée au Ministère public par l'article « 52 de cette loi, et l'article 37, titre VI, de la loi du « 21 avril 1818 contre les auteurs des délits de contre-bande, n'est pas subordonnée à l'accomplissement de ces « conditions de temps et de lieu ».

Encore convient-il de remarquer que la Cour de cassation ³ donnait un sens très étroit aux mots : « auteurs des délits de contrebande, » et refusait de considérer comme tels

1. Merlin. *Répertoire*. V^o Saisie par contravention.

2. Cassation. Chambre Criminelle. Arrêt du 26 février 1887. Document Contentieux, n^o 289. *Pand. périod.*, 1887, 1, 162.

3. Cassation. Chambre criminelle. Arrêt du 24 octobre 1890. Document Contentieux, n^o 308.

tous ceux qui, comme les simples conducteurs, n'étaient pas entrepreneurs ou directement intéressés à la contrebande.

RÉFUTATION DE CETTE THÈSE PAR F. THIBAUT. — Dans son *Traité de Contentieux de l'Administration des Douanes*¹, F. Thibault s'est attaché à combattre cette restriction apportée au droit de poursuivre la fraude en l'absence d'un procès-verbal.

Il apparaît en premier lieu à F. Thibault que *les conditions de temps et de lieu* déterminées par les articles 38 et 39 de la loi du 28 avril 1816 sont celles que la loi met au droit de *saisir* et non à celui d'*agir en justice*. « Or, subor-
« donner le droit d'agir en justice aux mêmes conditions
« que celui de saisir, c'est nier le droit d'agir en justice
« autrement que par suite de saisie ; car, on ne peut pas
« admettre que la loi ait créé ce droit uniquement en vue
« du cas, difficile à prévoir, où les agents des Douanes se
« seraient abstenus de saisir, c'est-à-dire de rédiger procès-
« verbal, alors qu'ils en auraient eu les moyens. » D'autre part, ajoute F. Thibault, loin de constituer une restriction au droit de l'Administration de poursuivre les importations frauduleuses, les conditions de temps et de lieu fixées par la loi de 1816 créent en sa faveur des présomptions de fraude dans des cas où il ne serait pas possible de prouver la fraude.

Que dit en effet l'article 38 de cette loi ? « Les marchan-
« dises de la classe de celles qui sont prohibées à l'entrée,
« ou dont l'admission est réservée à certains bureaux...
« seront réputées avoir été introduites en fraude dans tous
« les cas de contravention ci-après indiqués :

¹ 1. *Op. cit.*, pp. 172 et suiv.

« 1^o Lorsqu'elles seront trouvées dans le rayon des
« frontières, sans être munies d'un acquit de paiement... ;

« 2^o Lorsque, même étant accompagnées d'une expédi-
« tion portant l'obligation expresse de la faire viser à un
« bureau de passage, elles auront dépassé ce bureau sans
« que la dite obligation ait été remplie ;

« 3^o Lorsque ayant été chargées sur le rayon des fron-
« tières et amenées au bureau... elles se trouveront depour-
« vues des pièces justificatives de leur extraction légale
« de l'étranger ou de l'intérieur, ou de leur fabrication
« dans le rayon des frontières ;

« 4^o Lorsqu'elles auront été reçues en magasin ou en
« dépôt dans le rayon des frontières, en contravention aux
« ordonnances du roi... »

Cet article énumère donc les cas dans lesquels les mar-
chandises sont réputées avoir été introduites en fraude, et
l'article 39 précise, dans son début, qu'il s'agit de pré-
somptions légales dispensant les agents des Douanes
d'apporter la preuve du délit :

« Les marchandises désignées à l'article précédent et
« réputées introduites en fraude... seront saisissables à
« quelque distance qu'elles puissent être arrêtées dans
« l'intérieur, s'il est constaté *par le procès-verbal* en bonne
« forme rédigé par les préposés saisissants... »

Il semble dès lors que les conditions de temps et de lieu
édictées par les articles 38 et 39 ne s'appliquent qu'aux
faits énumérés dans ce texte lorsqu'ils sont constatés par
procès-verbal, et non à ceux poursuivis en vertu de l'ar-
ticle 1^{er} du décret du 8 mars 1811 ainsi rédigé :

« Toute introduction de marchandises prohibées de
« quelque manière qu'elle soit constatée, et même à défaut
« ou en cas de nullité du procès-verbal, sera, indépen-

« damment de la confiscation, punie des peines déterminées
« par les lois et règlements. »

C'est ce que paraissait avoir admis antérieurement du moins en partie, la Cour de Cassation lorsque, dans un considérant de son arrêt du 9 mars 1843 ¹, elle avait fait une distinction en ce qui concerne la recevabilité de l'action de l'Administration des Douanes suivant que les marchandises étaient prohibées ou simplement tarifées, n'imposant que dans ce dernier cas les conditions de temps et de lieu.

Mais F. Thibault ne se borne pas à soutenir que l'Administration des Douanes est fondée à poursuivre en l'absence de procès-verbaux de saisie, les faits de contrebande qui sont de la compétence des tribunaux correctionnels ; il prétend démontrer qu'elle a le même droit à l'égard des simples fraudes dont la connaissances appartient aux juges de paix.

Après avoir observé qu'il n'existe aucun texte sur lequel puisse s'appuyer cette maxime inconnue de l'ancien droit : « Pas de procès-verbal, pas d'action », F. Thibault tire argument de deux lois postérieures à la Révolution.

Le premier de ces textes est l'article 3 du titre XI de la loi des 6-22 août 1791, dont nous avons déjà énoncé les dispositions au début de ce chapitre. Le deuxième se trouve dans la loi du 17 juillet 1791 relative aux armements des vaisseaux destinés au commerce des îles et colonies françaises.

Les articles 2 et 18 de cette loi sont ainsi conçus :

ART. 2. — « Les négociants qui armeront des navires
« pour les colonies françaises, feront, avant de les mettre
« en charge, au tribunal qui remplacera celui d'amirauté,

1. Sirey, 1843, 1, 522.

« et dont ils relèveront, leurs soumissions cautionnées
« par lesquelles ils s'obligeront, sous peine de 40 livres
« d'amende par tonneau de contenance, de faire directe-
« ment le retour desdits bâtiments dans un port du
« royaume et sans toucher à l'étranger, hors le cas de
« relâche forcée, de naufrage ou autres accidents. »

ART. 18. — « Les soumissions fournies en exécution de
l'article 2 pour assurer le retour dans le royaume des
« navires expédiés dans les colonies, seront annulées sur le
« certificat des commis du port où le retour aura été
« effectué, ou sur la représentation d'un procès-verbal
« justificatif de l'impossibilité du retour, et [encore dans
« le cas où il serait légalement justifié que le bâtiment
« aurait été vendu dans les colonies. A défaut de rapport
« de l'une desdites pièces, ou s'il y avait preuve que le
« navire eût touché à l'étranger sans y être forcé, le régis-
« seur poursuivra contre le soumissionnaire la condamna-
« tion en l'amende de 40 livres par tonneau portée par
« ledit article 2, laquelle sera prononcée par le tribunal
« du district du lieu où la soumission aura été faite. »

L'infraction visée par la loi n'étant pas de celles dont la constatation puisse résulter d'un procès-verbal et la procédure par voie de contrainte lui étant également inapplicable, car elle était alors réservée aux réclamations portant exclusivement sur le paiement des droits, F. Thibault en conclut que le régisseur ne pouvait agir devant les tribunaux que suivant les règles du droit commun, c'est-à-dire au moyen d'une citation non précédée d'un procès-verbal.

Du fait de la position prise par l'Administration des Douanes à cet égard, les décisions de jurisprudence portant sur ce point de droit sont rares et encore n'y trouve-t-on

que la confirmation pure et simple de la règle. « Attendu que, dit un arrêt de la Cour de Cassation en date du 28 février 1874 ¹, si le procès-verbal dressé conformément aux règles tracées par la loi de Floréal an VII, est impérieusement exigé lorsque l'action des Douanes est directement portée devant la justice de paix... »

Cependant, un arrêt de la Chambre civile de la Cour de Cassation, rendu le 23 juin 1896 ², essaie d'étayer sur un texte législatif l'obligation de produire un procès-verbal.

« Vu les articles, 1, 3, 10 et 11, titre IV de la loi du « 9 Floréal an VII...

« Attendu que ces articles reproduisent un principe « déjà consacré par le titre X du décret du 6-22 août 1791 « indiquant comme seul mode de preuve admis, pour éta-
« blir les contraventions en matière de douane, les procès-
« verbaux régulièrement dressés et affirmés, lesquels font
« foi jusqu'à inscription de faux... »

En fait, les articles cités se bornent à énumérer les conditions de validité des procès-verbaux, mais aucun d'eux ne permet de croire que ses rédacteurs aient voulu interdire à la Douane de faire, en l'absence de saisie ou après mainlevée d'une saisie irrégulièrement opérée, la preuve d'une fraude quelconque.

AMENDEMENT FOUQUET. — En présence de cette jurisprudence constante, l'Administration se trouvait impuissante lorsqu'elle découvrait, grâce à des circonstances fortuites ou à la suite de vérifications d'écritures, des fraudes qui avaient été perpétrées depuis un certain temps déjà. Plusieurs fraudes importantes demeurèrent ainsi

1. Voir cet arrêt en sous-note *Pand. chron.*, 1840, 1, 275.

2. Document contentieux, n° 331 et *Pand. chron.*, 1896, 1, 513.

impunies, ou ne purent être poursuivies que grâce à la connexité d'un délit d'escroquerie ou d'un crime de faux.

Il en résulta un revirement dans l'attitude de l'Administration des Douanes. Mais il ne fallait pas songer à obtenir une réforme de la Cour de Cassation ; seul un texte législatif était susceptible d'armer la Régie ainsi que le ministère public, dans le cas où il est appelé à intervenir et où la jurisprudence a limité son action, en autorisant la preuve de la fraude par toutes les voies de droit.

Tel fut l'objet de l'article 57 de la loi du 29 mars 1897, qui fut introduit dans la loi des finances, à la Chambre des Députés, sur la proposition de M. Fouquet. Ce texte était ainsi conçu : « Les délits et contraventions prévus par les « lois sur les douanes et les sels peuvent être prouvés par « toutes les voies de droit.

« Les dispositions de l'article 638 du Code d'instruction « criminelle sont applicables à l'action du ministère public « et à celle de l'Administration des Douanes. »

L'article 57 n'avait évidemment d'autre but que de faire disparaître toutes les restrictions apportées au droit d'action du ministère public et de l'Administration devant les tribunaux. Cette intention se trouvait confirmée dans le rapport déposé au Sénat par M. Morel¹, où l'honorable parlementaire déclarait : « La fraude pourrait être poursuivie par saisie et par action », et qu'il terminait ainsi : « En résumé, le projet de loi se borne à réagir, en matière « de délits, contre une jurisprudence restrictive des droits « de l'Administration. Il accorde à la Régie aussi bien qu'au « parquet, le droit de poursuivre la répression par les voies « de droit de tous les délits sans exception, tandis qu'au-

1. *Journ. Off. Doc. parl.*, 1897, p. 252.

« jourd'hui, la preuve d'un certain nombre de délits ne peut
« être constatée que par un procès-verbal qui, au cas d'irrégularité, peut seulement être suppléé par d'autres preuves.

« En matière de contraventions, il crée une action nouvelle et la soumet à la prescription de trois ans. »

C'est dans ce sens que la loi avait été interprétée par plusieurs Cours d'appel ; mais leurs décisions ont été annulées par trois arrêts successifs de la Cour de Cassation (11 avril 1902. 20 février 1903 et 11 mars 1904).

« Attendu, dit le premier de ces arrêts¹, que si l'article 57 de la loi du 29 mars 1897 a dispensé, dans tous les cas, l'Administration des Douanes de la rédaction d'un procès-verbal pour établir, soit les contraventions, soit les délits de douane, cet article n'a en rien modifié la législation des Douanes sur le droit d'action de l'Administration des Douanes en deçà du rayon-frontière, hors le cas de poursuite à vue ;

« Attendu qu'à l'égard des contrevenants aux règles de l'importation par terre d'objets prohibés ou tarifés à plus de 20 francs les 100 kilogrammes ou soumis à des taxes intérieures, de ceux contre lesquels disposent les articles 41, 42 et suivants jusques et exclusivement à l'article 51 de la loi du 28 avril 1816, cette loi, ni celle du 2 juin 1875, ne donne pas plus ce droit de poursuite au ministère public qu'à l'Administration des Douanes ; que l'un n'a pas plus que l'autre action contre les simples conducteurs, contre les agents directs d'une introduction de marchandises ayant franchi la ligne intérieure du rayon-frontière sans avoir été l'objet d'une capture dans l'intérieur de ce rayon... »

1. Sirey, 1905, 1, 479.

LOI DU 1^{er} MAI 1905. — L'article 57 de la loi du 29 mars 1897 étant mal rédigé, il convenait de demander au législateur d'en préciser la portée dans un nouveau texte. La loi du 1^{er} mai 1905 pourvut à ce besoin en modifiant ainsi l'article 57 susvisé :

« Les délits et contraventions prévus par les lois sur
« les douanes et les sels peuvent être *poursuivis* et prouvés
« par toutes les voies de droit, *alors même qu'aucune*
« *saisie n'aurait pu être effectuée dans le rayon des douanes*
« *ou hors de ce rayon.* »

Le projet de loi ne portait pas les mots « *poursuivis* et... », qui ont été ajoutés par la commission de la Chambre des Députés pour les motifs suivants : « Par l'arrêt du
« 11 avril 1902, la Cour a refusé, tant à l'administration
« qu'au ministère public, le droit d'action, c'est-à-dire le
« droit de poursuite en dehors de la saisie dans le rayon ou
« de la poursuite à vue, au regard, bien entendu, des
« simples transporteurs de marchandises. Pour que, la
« preuve de la contravention une fois faite par tous les
« moyens de droit commun, aucune contestation ne puisse
« s'élever au sujet du droit de poursuite de l'Administration
« et du ministère public, il serait utile de stipuler ce droit
« en complétant le projet de loi par le mot « *poursuivi* ». (Rapport de M. Sélis à la Chambre des Députés).

D'autre part, en précisant que, *même en l'absence de saisie dans le rayon des douanes ou hors du rayon*, les délits ou contraventions peuvent être prouvés par toutes les voies de droit, la nouvelle disposition conférait, dans toute sa plénitude, le droit d'action, tant à l'Administration des Douanes qu'au ministère public.

CHAPITRE II

DIFFICULTÉS D'APPLICATION DE LA LOI DU 1^{er} MAI 1905

Si l'on se reporte aux travaux préparatoires de la loi du 1^{er} mai 1905, il apparaît que le but du législateur tendait essentiellement à autoriser la poursuite par toutes les voies de droit du délit d'importation en contrebande. Ce fait n'a d'ailleurs rien de surprenant car, à l'époque, l'Administration ne disposait pas, dans la plupart des cas, de moyens d'action suffisants pour établir la preuve des autres infractions douanières. Mais, à partir de 1920, date à laquelle les pouvoirs du service des Douanes se trouvèrent sérieusement accrus par l'octroi du droit de recherches dans les écritures des transitaires, la situation devint plus favorable et rien ne s'opposait plus dès lors à une application plus large des dispositions de la loi du 1^{er} mai 1905.

Les principales infractions douanières sont, en dehors de l'importation en contrebande déjà citée, l'importation sans déclaration, la fausse déclaration de poids, la fausse déclaration d'espèce et de qualité, la fausse déclaration d'origine et de provenance, la fausse déclaration de valeur.

Si, pour les deux premières infractions, ainsi que pour la fausse déclaration de nature qui est assimilée à une importation sans déclaration, l'emploi de la procédure ordinaire ne présentait aucune difficulté, il n'en était pas de même des fausses déclarations d'espèce, de qualité, d'origine, de provenance et de valeur, celles-ci, aux termes de la loi, devant être prouvées par l'expertise légale.

L'EXPERTISE LÉGALE. — Sous l'ancien régime, et même jusqu'en 1810, lorsqu'une contestation au sujet de l'origine ou de la nature des marchandises soumises aux droits s'élevait entre le déclarant et la Régie, le différend était porté devant les tribunaux qui, pour éclairer leur décision, pouvaient ordonner que l'objet saisi fût vérifié par des experts. Mais il s'agissait là uniquement d'une expertise judiciaire et les juges n'étaient pas tenus de s'en rapporter aux décisions des experts. Quant aux difficultés provenant de l'estimation des marchandises taxées à la valeur, elles ne furent plus tranchées par voie d'expertise à partir de 1740, date à laquelle celle-ci fut remplacée par le droit de préemption. Ce droit devait d'ailleurs subsister jusqu'en 1881.

Telle qu'elle était pratiquée, l'expertise était loin de présenter de sérieuses garanties pour l'Administration. Aussi la nécessité se fit-elle sentir, dès le début du XIX^e siècle, de résoudre rapidement les conflits qui s'élevaient de plus en plus nombreux, entre la douane et le commerce, et de confier à des personnes compétentes et impartiales le soin de trancher les litiges. Cette réforme fut accomplie par l'article 2 du décret-loi du 5 août 1810, qui institue l'expertise légale. « Lorsque les préposés des
« douanes soupçonneront qu'il y a fausseté dans la déclara-
« tion sur les espèces ou qualités, ils enverront des échanti-
« lons à notre directeur général des douanes, qui les fera
« vérifier par les commissaires experts attachés au minis-
« tère de l'intérieur et auxquels pour chaque vérification
« seront adjoints deux fabricants ou négociants choisis
« par notre ministre de l'intérieur. S'il est reconnu que les
« déclarations sont fausses, les marchandises seront saisies
« et confisquées. »

Ainsi, de judiciaire, l'expertise, devenait administrative. Ce caractère lui fut d'ailleurs conservé par l'article 19 de la loi du 27 juillet 1822 qui se borne à reproduire les principes posés par le décret du 5 août 1810, en étendant cependant leur champ d'application.

« Il y aura, près du ministre de l'intérieur, dit la loi de
« 1822, trois commissaires experts chargés de statuer sur
« les doutes et difficultés qui peuvent s'élever relativement
« à l'espèce, à l'origine ou à la qualité des produits, soit
« pour l'application des droits, des primes et des privilèges
« coloniaux, soit pour la suite des instances qui ne sont pas
« dévolues au jury créé par l'article 59 de la loi du
« 28 avril 1816. Le ministre leur adjoindra pour chaque
« affaire et selon sa nature au moins deux négociants ou
« fabricants, qui auront voix consultative. »

La loi du 31 mars 1831 enleva les affaires d'expertises au département de l'Intérieur pour les attribuer au ministère du Commerce. D'autre part, la loi du 16 mai 1863 a abrogé l'article 59 de la loi du 28 avril 1816.

Enfin, les traités signés les 12 octobre 1860 et 26 janvier 1874 avec l'Angleterre et les Pays-Bas organisèrent une procédure plus libérale, en ce qui concerne les marchandises taxées à la valeur, pour lesquelles la douane n'entendait pas user de son droit de préemption. Les experts adjoints devaient être choisis l'un par la douane, l'autre par le déclarant ; en cas de désaccord ils devaient désigner leur tiers arbitre.

Ce sont ces clauses, insérées dans les traités de commerce conclus en 1860 et 1874, qui inspirèrent la loi du 7 mai 1881. Celle-ci modifia profondément la législation précédente et enleva à l'expertise son caractère administratif pour en faire un véritable arbitrage.

L'article 4 de la loi du 7 mai 1881 a ainsi complété l'article 19 de la loi du 27 juillet 1822 : « Les deux négociants
« ou fabricants adjoints aux commissaires experts pour
« chaque affaire de douane seront à l'avenir désignés l'un
« par la douane, l'autre par le déclarant, et choisis sur une
« liste que dressera, chaque année, la Chambre de com-
« merce de Paris. » (Depuis la loi du 11 janvier 1892, art. 9, la liste des experts est dressée chaque année par les ministres du Commerce et des Finances, après consultation des Chambres de commerce). « Dans le cas où l'une des
« parties refuserait de désigner son arbitre, cette désignation
« sera faite sur la même liste, à la requête de l'autre partie,
« par le juge de paix du canton dans lequel sera situé le
« bureau d'importation. Si les deux experts tombent
« d'accord, le comité d'expertise enregistrera leur décision
« qui sera définitive. En cas de désaccord, le comité d'expert-
« tise opérant dans les conditions prescrites par l'ar-
« ticle 19 de la loi du 28 juillet 1822, remplira le rôle de
« tiers arbitre et décidera en dernier ressort. »

Telle qu'elle résulte des lois de 1822 et de 1881, l'expertise légale constitue donc une véritable juridiction appelée à connaître des fausses déclarations d'espèce, de qualité, d'origine, de provenance et de valeur. Le jury d'expertise rend, en cette matière, des décisions irrévocables, que les tribunaux judiciaires n'ont pas à discuter et dont ils doivent assurer l'exécution sans pouvoir leur substituer un autre genre de preuve.

A vrai dire, le caractère des commissaires-experts et de leurs adjoints ne ressort pas clairement des lois qui les ont institués ou des travaux préparatoires de ces lois : dans le cours de la discussion les termes d'arbitres et d'experts ont été tour à tour employés. Mais, si l'on s'attache à étudier la

nature des pouvoirs que détiennent les commissaires, on remarque que ceux-ci ne sont ni les défenseurs, ni les mandataires de la douane et des déclarants, ni des agents de l'État. Ce sont des délégués de la justice, indépendants des parties, chargés de statuer en toute impartialité sur les litiges qui leur sont soumis.

Cette interprétation a d'ailleurs été consacrée par la jurisprudence constante de la Cour de Cassation, notamment dans l'arrêt rendu le 8 août 1876, sur des conclusions conformes de M. l'avocat général Reverchon ¹, et dont nous indiquons ci-dessous l'essentiel :

« Attendu que les commissaires experts institués par la
« loi du 27 juillet 1822 près le ministère de l'Intérieur
« (aujourd'hui du Commerce) ne sont ni d'une manière
« spéciale des agents de l'Administration des Douanes, ni
« d'une manière générale, et en tant qu'ils seraient ratta-
« chés à un autre ministère que celui des Finances, des
« agents de l'État ; que chargés par ladite loi de statuer
« sur les doutes et difficultés qui peuvent s'élever relative-
« ment à l'espèce, à l'origine..., ils remplissent leur mission
« dans des conditions d'indépendance absolue... »

Les commissaires experts ainsi que leurs adjoints ont donc bien toutes les qualités d'arbitres et il faut en déduire par conséquent que leurs décisions sont obligatoires, souveraines et irrévocables.

C'est également en ce sens que s'est prononcée la Cour de Cassation dont la jurisprudence constante érige en principe que toutes les fois qu'il s'élève en matière de douane des difficultés sur l'espèce, l'origine, la qualité ou la valeur des marchandises, les tribunaux saisis de la contestation

1. Voir le texte de ces conclusions sous l'arrêt de la Cour de Cassation. Sirey, 1877, 1, 14.

sont obligés de renvoyer l'examen de ces difficultés aux commissaires experts spéciaux institués par la loi du 27 juillet 1822 ; ils ne peuvent se livrer eux-mêmes à cet examen, et substituer ainsi leur propre appréciation à celle des commissaires experts.

Ces principes ont été particulièrement mis en lumière par un arrêt de la Cour de Cassation, en date du 30 janvier 1839 ¹ : « Attendu qu'en chargeant des commissaires
« experts spéciaux (à l'abri de toute influence) d'apprécier
« les faits qui donnent lieu à ces doutes et à ces difficultés,
« soit quand il s'agit de l'application des droits, des
« primes et des privilèges coloniaux, soit pour la suite de
« toutes autres instances dans lesquelles ne doit point inter-
« venir le jury spécial créé par l'article 59 de la loi du
« 28 avril 1816, la loi du 27 juillet 1822 a voulu que, dans
« ces sortes d'affaires, il fut donné aux tribunaux une
« appréciation certaine des faits, émanés d'hommes à ce
« connaissant, qui servit de base à leurs jugements, lorsque
« les décisions à rendre dépendaient de la qualité ou de
« l'espèce des marchandises ; — Que l'intervention de ces
« commissaires experts spéciaux institués par la loi ne
« peut être considérée comme facultative, puisqu'il en est
« de ces commissaires comme du jury spécial établi par la
« loi du 28 avril 1816, et que leurs délibérations, comme
« celles du jury spécial, sont la base nécessaire des jugements
« intervenus dans les cas prévus par la loi ; — Que lorsque
« la loi donne des experts, les tribunaux ne peuvent recou-
« rir à aucune autre voie d'expertise ²... »

1. Sirey, 1839, 1, 156.

2. Voir également Cass., 5 août 1828, Sirey 1828, 1, 321 ; Cass., 30 avril 1838, Sirey, 1838, 1, 476 ; Cass., 14 juin 1876. Sirey, 1877, 1, 19.

MOTIFS POUR LESQUELS L'EXPERTISE LÉGALE PARAÎT S'OPPOSER A L'APPLICATION DE LA LOI DU 1^{er} MAI 1905 EN MATIÈRES DE FAUSSES DÉCLARATIONS D'ESPÈCE, DE QUALITÉ, D'ORIGINE, DE PROVENANCE OU DE VALEUR.

Tel qu'il est défini par la jurisprudence, le caractère de l'expertise légale rendait difficilement applicables les dispositions de la loi du 1^{er} mai 1905 aux fausses déclarations d'espèce, de qualité, d'origine, de provenance ou de valeur.

Comment pouvait-on, en effet, prétendre prouver une infraction par toutes les voies de droit, alors que la Cour de Cassation considère, au cas particulier, que les délibérations du jury constituent « la base nécessaire des jugements » à intervenir.

Au dire des partisans de l'expertise légale exclusive de tout autre moyen de preuve, la loi du 1^{er} mai 1905 n'a pas eu pour but ni pour effet de supprimer la juridiction spéciale des commissaires experts ni de permettre aux tribunaux de l'ordre judiciaire de trancher les questions préjudicielles dont la connaissance leur avait été enlevée par le décret-loi du 5 août 1810 et la loi du 27 juillet 1822. Le but visé par le législateur, tel qu'il ressort de l'exposé des motifs de la loi de 1905, a été de réagir contre l'interprétation restrictive que la jurisprudence donnait à la loi du 29 mars 1897 et de mettre fin au vieux principe. « Pas de procès-verbal, pas d'action. »

Ces deux lois, tant celle de 1897 que celle de 1905, envisageaient uniquement de rendre plus facile la répression des importations frauduleuses sans déclaration de marchandises prohibées. Elles ne se préoccupaient pas des fausses déclarations, notamment des insuffisances dans la valeur des marchandises déclarées, leurs contestations restant assujetties à la procédure de l'expertise légale. Or,

la différence entre les faits de contrebande et les contraventions de fausses déclarations d'espèce, de qualité ou de valeur est traditionnelle en même temps qu'essentielle, puisque les faits de contrebande sont déférés aux tribunaux correctionnels et peuvent être poursuivis par le Ministère public concurremment avec l'Administration des Douanes, tandis que cette dernière seule peut poursuivre devant le juge de paix les contraventions de fausses déclarations ¹, à charge d'appel devant le Tribunal civil. Il ne paraît pas dès lors possible d'appliquer aux contraventions des règles qui ont été édictées pour les délits de contrebande.

D'ailleurs, la procédure d'expertise légale s'impose aussi bien à l'Administration des Douanes qu'au juge, et il n'est pas dans le pouvoir de l'Administration d'y échapper en s'abstenant, à dessein peut-être, d'y recourir pendant que la marchandise est à sa disposition. Au contraire, lorsque la douane a détenu les marchandises importées, qu'elle a pu confronter ces marchandises avec les déclarations d'importation, qu'elle a appliqué les tarifs de droits ou de taxes, lorsqu'elle a enfin donné mainlevée de la marchandise, on peut considérer que l'Administration a acquiescé à la déclaration souscrite, s'interdisant par là d'en remettre en cause la sincérité ou l'exactitude.

En ce qui concerne plus particulièrement les fausses déclarations de valeur, qui ont été les seules jusqu'ici à alimenter la controverse, il y a lieu de considérer que la facture adressée par le fabricant étranger au destinataire

1. Sauf lorsque la fausse déclaration a été commise grâce à la production de factures, certificats ou tous autres documents faux, inexact, incomplets ou non applicables (4^e décret-loi du 12 juillet 1934, art. 3), dans lequel cas l'infraction constitue un délit passible de peines correctionnelles.

français ne correspond pas nécessairement à la valeur qui doit servir de base à la perception douanière et ne constitue pas toujours une preuve irréfutable. En effet, lorsqu'elle soupçonne que, pour des raisons de dumping ou pour toute autre cause, la vente du produit étranger s'est effectuée au-dessous de la valeur commerciale normale, la douane ne se fait pas faute de substituer à la valeur déclarée, conforme au prix de vente, une valeur qu'elle estime plus exacte.

D'autre part, dès l'instant où les marchandises importées ont été taxées en conformité de la déclaration souscrite et qu'elles ne sont plus sous la main du service, la douane refuse à l'importateur, s'il n'a pas provoqué au préalable une expertise légale, le remboursement des droits et taxes perçus en trop par suite d'une erreur matérielle de sa part. Il semble dès lors logique que, par une réciprocité équitable des principes dont la douane bénéficie, cette administration ne puisse, longtemps après la perception des droits et taxes, substituer les preuves de droit commun à la preuve par expertise légale ¹.

RÉFUTATION DE CETTE THÈSE. — La thèse que nous venons d'exposer repose essentiellement sur l'interprétation de la loi du 1^{er} mai 1905 (art. 529 du Code des Douanes) et la distinction que l'on a voulu établir entre les délits et les contraventions, la preuve par toutes les voies de droit étant seulement admise dans la poursuite des premiers. Or cette distinction n'existe pas dans le texte de la loi, qui vise expressément « les délits et contraventions

1. En ce sens, Tribunal civil de Strasbourg (1^{re} Chambre), 15 mai 1935. *La Loi*, 6 juin 1935 ; Tribunal civil de Céret, 25 juillet 1935. Ces deux jugements sont actuellement en instance devant la Cour de Cassation.

prévus par les lois sur les douanes et les sels... » Au contraire, les termes suivant lesquels la loi est rédigée lui donnent une portée absolument générale et interdisent toute interprétation de nature à y introduire des distinctions qu'elle n'a pas faites.

D'autre part, les travaux préparatoires de la loi du 1^{er} mai 1905 et de celle du 29 mars 1897 (art. 57) montrent nettement que le législateur a entendu viser les contraventions et spécialement les fausses déclarations, aussi bien que les délits. Certes, et nous l'avons déjà souligné, le but principal du Parlement a été de faciliter la poursuite des délits de contrebande. Mais on ne saurait tirer un argument de ce fait, car il provient simplement de ce que, en 1905, la Douane ne possédait pas les moyens d'investigation nécessaires pour constituer une preuve en matière de contraventions. En réalité, les documents parlementaires mentionnent, à plusieurs reprises, « les fausses déclarations qui sont les contraventions de beaucoup les plus nombreuses... » et, dans le rapport à la Chambre, on lit « ... l'action qui naît soit d'une contravention ressortissant aux tribunaux de paix soit d'un délit de la compétence correctionnelle. ... » Bien mieux, l'exposé des motifs de la loi du 1^{er} mai 1905 précise que « les fausses déclarations... sont expressément prévues. » (Rapport Morel, *J. O., Doc. Parl. Chambre*, 16 février 1897, p. 430. *D. P.*, 1897, 4-46; *J. O., Doc. Parl. Chambre*, 1904, p. 345, 3^e col. et 598 1^{re} col.; *Doc. Par. Senat* 1905 p. 470 1^{re} col. *D. P.*, 1905, 4-126).

Vainement, pour réduire la portée de la loi de 1905, tenterait-on d'opposer la jurisprudence relative à l'obligation de l'expertise légale.

L'expertise légale est un mode de preuve particulier

aux contestations portant sur l'espèce, la qualité, l'origine, la provenance, ou la valeur des marchandises. Mais son champ d'action est strictement limité par l'article 89 du Code des Douanes. Ce texte, en effet, prescrit au service de prélever des échantillons préalablement à toute procédure. L'expertise légale ne peut donc être engagée que pendant la visite des marchandises, c'est-à-dire alors que celles-ci sont encore sous la main de la douane. C'est ainsi que, en matière coloniale, la Cour de cassation a déclaré que l'expertise légale n'est plus possible lorsque la marchandise est sortie des mains de l'Administration des Douanes et que, dans ce cas, même s'il y a expertise, ce n'est plus de celle de la loi de 1810 qu'il s'agit, mais de l'expertise dans les formes du droit commun (Cass. civ., 5 juillet 1898, *D. P.*, 1899, 1, 100 ; Cass. civ., 22 janvier 1908, Trib. des Colonies, 1908, 1, 312 ; Req. 3 janvier 1911. *La Loi* du 28 juin 1911).

Au surplus, l'expertise légale n'est pas obligatoire dans tous les cas de fausse déclaration et il a été jugé, notamment, qu'elle ne s'imposait pas :

Lorsqu'il s'agit de déterminer le lieu où ont été fabriqués des boulons présentés en décharge de comptes d'admission temporaire (Cass. req. 24 juin 1891, *D. P.*, 1893, 1, 236) ;

Lorsque la contestation porte uniquement sur le classement tarifaire des marchandises (exercice par la douane du droit d'assimilation pour la taxation des marchandises omises au tarif) et que l'administration et le déclarant sont d'accord sur la consistance et l'état de ces marchandises (Cass. civ., 25 juillet 1892, *D. P.*, 1892, 1, 479) ;

Lorsque la contestation porte seulement sur un des éléments de la valeur, tel que le prix du fret, et que le juge

trouve dans la cause les éléments de son appréciation (Cass. req., 3 janvier 1911. *La Loi* du 28 juin 1911) ;

Lorsque la notion juridique de valeur est seule en discussion et que la sincérité des factures n'est pas contestée (Cass. civ., 21 mai 1924, *D. P.*, 1926, 1, 147 ; Sirey, 1925, 1, 325) ;

Lorsqu'il s'agit de déterminer si la valeur d'une marchandise s'est modifiée depuis son importation en France (Cass. req., 18 juillet 1928 ; Sirey, 1929, 1, 46).

Le recours à l'expertise légale n'est donc prévu, en définitive, que lorsqu'il s'élève des doutes et des difficultés sur les éléments de fait relatifs à l'espèce, à la qualité, à la valeur ou à l'origine de marchandises se trouvant encore sous la surveillance de la douane.

De nombreux arrêts ont reconnu que la décision des experts a un caractère souverain, que les juges ne peuvent la méconnaître, ni lui substituer un autre genre de preuve et qu'ils doivent la prendre comme base nécessaire de leur jugement. Mais ces arrêts ont été rendus, pour la plupart, antérieurement à la loi du 1^{er} mai 1905, et il n'est pas possible d'en déduire que cette loi n'est pas applicable aux infractions de l'espèce. Quant aux arrêts postérieurs à cette date, dont font état les partisans de l'expertise légale exclusive, ils n'infirmen en rien la thèse que nous soutenons.

En effet, l'arrêt du 15 décembre 1916 (Sirey, 1918-19, 1, 188) est intervenu dans un cas où il y avait eu une expertise légale. La Cour a décidé uniquement que la décision qu'auraient prise les experts légaux s'imposait comme base nécessaire du jugement. C'est également à la suite d'une expertise légale régulièrement faite qu'a été rendu l'arrêt du 12 mai 1917 (*La Loi* du 18 septembre 1917). La Cour

confirme dans cet arrêt le caractère souverain de la décision des experts légaux. L'arrêt du 19 décembre 1919 (*La Loi* du 4 février 1920) concerne par contre un cas très spécial d'application de la loi du 16 mars 1915 sur les absinthes, qui ne tombait pas dans le champ d'application de la loi du 1^{er} mai 1905, celle-ci ne visant que les délits et contraventions prévus par les lois sur les douanes et les sels. Il ne saurait dès lors être utilisé comme argument en la matière. Enfin l'arrêt du 18 juillet 1928 (*Gaz. Parl.*, 6 novembre 1928) se rapporte précisément à une contestation sur laquelle la Cour décide que les experts légaux ne peuvent statuer.

On a tenté également d'opposer aux prétentions de l'Administration des Douanes, un arrêt du 28 juillet 1931 (*La Loi* du 19 septembre 1931). Celui-ci déboute un déclarant qui voulait prouver par une expertise de droit commun une erreur qu'il avait commise dans sa déclaration et le déclare non recevable à demander à ce titre un remboursement de droits, dès l'instant qu'il n'a pas provoqué, en temps utile, une expertise légale destinée à faire ressortir la qualité ou la valeur de ses marchandises. Mais il convient de remarquer que la loi du 1^{er} mai 1905 s'applique uniquement à l'action de la douane s'exerçant en vue de la répression d'une fausse déclaration et non à celle d'un redevable tendant à prouver une erreur de taxation. Au reste, la Cour de cassation aurait pu baser son arrêt sur les dispositions de l'article 77 du Code des Douanes, qui est ainsi conçu :

« Ceux qui ont fait leurs déclarations n'y peuvent plus
« augmenter ni diminuer, sous quelque prétexte que ce
« puisse être, et la vérité ou fausseté des déclarations doit
« être jugée sur ce qui a été premièrement déclaré.

« Néanmoins, si, dans le jour de la déclaration et avant
« la visite, les propriétaires ou conducteurs de marchan-
« dises reconnaissent quelque erreur dans les déclarations
« quant au poids, au nombre, à la mesure ou à la valeur,
« ils peuvent rectifier lesdites déclarations... ; après ce
« délai, ils n'y sont plus reçus. »

Il semble dès lors que l'on puisse concilier les dispositions de la loi du 1^{er} mai 1905 avec celles de la loi du 27 juillet 1822.

Lorsque l'expertise légale a eu lieu, les principes posés par la jurisprudence conservent toute leur valeur, et le service des Douanes est strictement lié par la décision des commissaires qui règle définitivement le conflit. En fait, l'expertise légale demeure le mode de preuve normal du flagrant délit, auquel on doit recourir toutes les fois qu'il est possible. Elle constitue d'ailleurs une preuve d'essence supérieure et s'apparente à ce point de vue à la saisie. Comme la saisie, elle dispense de toute autre preuve et ne peut être combattue par aucune. Mais lorsque l'expertise légale n'a pu avoir lieu, de même que lorsqu'il n'y a pas eu de saisie, il est nécessaire de recourir aux autres modes de preuve.

On ne peut prétendre, comme le Tribunal civil de Strasbourg l'a tenté, qu'en autorisant l'enlèvement des marchandises, l'Administration des Douanes acquiesce à la déclaration du redevable et s'interdit de la contester par la suite.

L'acquiescement n'a que faire dans une matière qui est d'ordre public et, hors le cas de transaction, qui suppose la connaissance de l'infraction faisant l'objet du contrat, l'Administration n'a pas qualité pour renoncer à son action éventuelle. D'ailleurs, tandis que la loi fait de la déclara-

tion une obligation pour l'importateur (art. 67 et 70 du Code des Douanes), elle n'oblige pas l'Administration des Douanes à procéder dans tous les cas à la vérification des marchandises. Celle-ci n'a lieu que si le service l'exige (art. 78 du Code des Douanes). S'il lui était impossible de poursuivre les fausses déclarations après l'importation, l'Administration des Douanes se trouverait dans l'obligation de prescrire à ses agents de procéder, dans tous les cas, à des vérifications approfondies, de recourir à l'expertise légale toutes les fois qu'ils ne seraient pas convaincus de l'exactitude de la déclaration. Il en résulterait de nombreux frais supplémentaires de manutention pour les déclarants et un retard considérable dans le dédouanement. Au contraire, si la Douane peut poursuivre les fausses déclarations pendant un délai de trois ans, comme le prévoit formellement la loi du 1^{er} mai 1905, la vérification pourra être effectuée plus rapidement, par épreuves, afin de réduire au minimum le stationnement des marchandises.

Enfin, le droit donné à l'Administration de procéder à des recherches dans les écritures des transporteurs, intermédiaires et destinataires (art. 489 du Code des Douanes) serait illusoire si les infractions relevées après l'importation ne pouvaient pas être prouvées par ce moyen. Alors que toutes les autres Régies peuvent constater une fausse déclaration d'impôt dans les délais de la prescription, la Douane seule se verrait ainsi refuser ce droit, dont elle a cependant plus besoin que les autres Administrations, en raison des circonstances matérielles difficiles dans lesquelles ses agents exercent leur contrôle et de la nécessité où ils se trouvent d'opérer rapidement pour ne pas entraver le trafic des gares, des ports et des routes. Alors que ce trafic se développe

de plus en plus, que pour tous il y a une nécessité de plus en plus, impérieuse d'aller vite, que la fraude sous toutes ses formes marque de plus en plus d'activité et que le contrôle de la douane se révèle de plus en plus difficile en raison des obligations de plus en plus étendues qui lui incombent, le moment serait particulièrement mal choisi pour augmenter l'impunité dont jouissent déjà en fait trop de fraudeurs dont les agissements malhonnêtes causent un préjudice considérable aussi bien au commerce et à l'industrie nationale qu'au Trésor.

DÉCRET-LOI DU 30 OCTOBRE 1935. — Cette solution a déjà recueilli l'adhésion de la plupart des tribunaux appelés à se prononcer sur la question et c'est par une erreur flagrante que le Tribunal cantonal de Strasbourg a pu dire que la solution contraire était de jurisprudence aujourd'hui constante. En effet, le droit de poursuivre les fausses déclarations d'espèces, de valeur ou d'origine par tous les moyens de droit a été formellement reconnu par les jugements et arrêts ci-après : Trib. Civ. Roanne, 18 juillet 1934 ; Trib. Civ. Nantua, 15 mai 1935 ; Trib. Civ. Le Havre, 14 janvier 1936 ; Trib. Correct. Seine, 10^e Chambre, 18 février 1936 ; Cour d'appel de Paris, 22 février 1936.

L'article 4 du décret-loi du 30 octobre 1935 (Finances n° 7) a d'ailleurs précisé le sens et la portée de la loi du 1^{er} mai 1905 en modifiant ainsi les articles 89 et 529 du Code des Douanes : Article 89 — « Lorsque, *au moment* « *de la vérification*, le service des Douanes soupçonne qu'il « y a fausseté dans la déclaration relativement à l'espèce, « à l'origine, à la qualité ou à la valeur des produits, pour « l'application des droits, des primes et des privilèges coloniaux, il doit envoyer des échantillons à la Direction

« générale des Douanes en vue de les soumettre aux com-
« missaires experts attachés à cet effet au ministère du
« Commerce. »

ART. 529. — « Tous délits et contraventions prévus
« par les lois sur les douanes et les sels, peuvent être pour-
« suivis et prouvés par toutes les voies de droit, alors
« même qu'aucune saisie n'aurait pu être effectuée dans le
« rayon des douanes ou hors de ce rayon *ou que les mar-*
« *chandises ayant fait l'objet d'une déclaration n'auraient*
« *donné lieu à aucune observation.* »

Ainsi que l'a constaté la Cour d'appel de Paris (13^e
Chambre Correctionnelle) dans un arrêt du 22 février 1936
précité, « ce texte nouveau, qui a tranché dans le sens le
« plus favorable à l'Administration un point de droit qui
« était diversement résolu par les tribunaux doit être
« considéré comme une disposition interprétative. »

Le décret-loi du 30 octobre 1935 n'a pas encore été
ratifié par le Parlement. Il a toutefois fait l'objet d'un
examen de la part de la Commission des Douanes de la
Chambre des Députés lors de la précédente législature.

Dans le rapport ¹ qu'il a fourni à ce sujet, le rapporteur,
M. Taudière, s'est nettement prononcé pour l'abrogation
pure et simple du décret-loi. En dehors des arguments qui
ont déjà fait l'objet d'un développement antérieur, il
souligne l'iniquité du texte dont il s'agit. A son avis, celui-ci
ferait supporter aux transitaires, durant trois ans, la res-
ponsabilité des fausses déclarations, commises souvent de
bonne foi sur les instructions du destinataire. Or, dans tous
les cas, où leurs commettants auraient cessé d'exister, ou
se trouveraient en faillite, ils ne pourraient exercer aucun

1. Doc. parl., 1936, n° 6736.

recours contre eux, et supporteraient les conséquences civiles et pénales d'une infraction qu'ils ne pouvaient éviter, tenus par l'exécution de leur mandat.

RESPONSABILITÉ DES TRANSITAIRES. — Nous avons déjà vu précédemment¹ que l'article 560 du Code des Douanes dispose que « la confiscation des marchandises saisies » pourra être poursuivie et prononcée contre les préposés « à leur conduite, sans que la Régie soit tenue de mettre « en cause les propriétaires, quand même ils lui seraient « indiqués... » D'autre part, l'article 67 exige que la déclaration en détail soit signée par les conducteurs des marchandises.

Il suit de là que le déclarant ne peut être que celui qui présente matériellement la marchandise et que ce déclarant doit assumer personnellement l'entière responsabilité de son acte.

La jurisprudence de la Cour de Cassation corrobore d'ailleurs cette appréciation². Ainsi que l'a déclaré un jugement du Tribunal de paix d'Alger (20 septembre 1910), au regard de l'Administration des Douanes, le déclarant est censé être propriétaire, c'est lui qui doit être poursuivi.

Il y a lieu cependant de citer en sens contraire un jugement du Tribunal de paix d'Argelès-sur-Mer³. Aux termes de celui-ci, lorsqu'un transitaire a reçu, avec ordre de procéder au dédouanement de marchandises, les factures établies par l'expéditeur, il n'est pas tenu de vérifier l'exactitude du prix porté aux dites factures. Le transitaire

1. Voir *supra*, p. 51.

2. Cass. Crim., 28 juin 1811 et Cass. civ., 24 octobre 1922. Sirey, 1923, 1, 106.

3. Audience du 9 février 1935. *La Loi* du 23 mars 1935.

ne commettrait donc pas personnellement la contravention de fausse déclaration de valeur, dans le cas où la fausseté des dites factures, et uniquement celle de la déclaration, qui en reproduit les chiffres, viendrait à être établie.

« Attendu qu'en réalité, le principe (responsabilité
« personnelle du signataire de la déclaration) n'a été posé
« par la Cour suprême qu'à l'occasion d'inexactitude sur
« l'espèce, la quantité, la provenance de la marchandise,
« c'est-à-dire à l'occasion de l'inexactitude de telles natures
« que le déclarant aurait pu et aurait dû les éviter ; que
« cette jurisprudence, parfaitement juste et logique, ne
« saurait être étendue dans tous les cas d'erreur sur la
« valeur de la marchandise passée en douane ;

« Attendu qu'il est inadmissible d'exiger d'un transi-
« taire, simple mandataire, soit de l'expéditeur, soit du
« destinataire, de vérifier les énonciations en valeur des
« marchandises à dédouaner, qu'il apprécie exactement les
« chiffres donnés pour la valeur des marchandises et qu'il
« modifie, au besoin, ces chiffres au moment de la déclara-
« tion ; qu'une pareille exigence serait d'autant plus sin-
« gulière que les documents envoyés par l'expéditeur au
« transitaire, pour permettre les formalités du dédouane-
« ment, doivent, en fait, être toujours revêtus du visa de
« l'autorité consulaire française du lieu d'origine. »

Cette distinction, que le jugement du Tribunal de paix d'Argelès-sur-Mer veut introduire entre les fausses déclarations d'espèce, d'origine, de provenance, et celles de valeur, ne saurait être admise. Sans compter que le Trésor courrait toujours le risque d'une entente préalable entre l'expéditeur et le transitaire — et cette hypothèse ne manquerait pas de se produire si l'on accueillait une thèse aussi libérale — il n'est pas possible de consentir à ce qu'un

mandataire se retranche purement et simplement derrière des instructions données pour commettre un délit. D'autre part, contrairement à l'opinion émise par le rédacteur du jugement, une facture revêtue du visa du consul, pas plus d'ailleurs qu'un certificat d'origine délivré par une autorité étrangère ou même par un consul de France, ne lie pas l'Administration des Douanes, qui est toujours fondée à contester ses énonciations. (Cass. Civ., 9 août 1864, *D. P.*, 1864, 1, 256 ; Sirey 1864, 1, 457).

La responsabilité des transitaires ne subit donc aucun limite et on n'aperçoit pas pour quelles raisons elle cesserait après l'enlèvement des marchandises. Dans son rapport, M. Taudière écrit lui-même, page 7 : « On ne doit pas perdre
« de vue que le commissionnaire est presque toujours en
« mesure de contrôler les énonciations qu'il doit porter à
« la déclaration et il peut d'autant plus facilement le faire
« qu'il a la faculté d'examiner au préalable la marchandise.
« Le commissionnaire est un spécialiste qui possède à
« fond le tarif et la technique douanière et se trouve en
« situation de déposer des déclarations correctes. Par
« conséquent, en se chargeant de remplir pour autrui les
« formalités en douane, il ne peut, accomplissant un acte
« de sa profession, échapper aux conséquences qui en dé-
« coulent. »

Au reste, sauf faute personnelle de sa part, le transitaire peut exercer un recours en garantie contre son client, même s'il réside à l'étranger. Pour lui faciliter ce recours éventuel, l'article 560 du Code des Douanes lui accorde la faculté d'appeler en garantie son mandant au cours des poursuites. Si, dans le passé, ce recours a pu être difficile à exercer dans certains cas, à l'étranger, il est à considérer que du fait même que les transitaires constituent mainte-

nant une corporation réglementée, ils pourront, grâce à une organisation appropriée, poursuivre plus aisément leurs débiteurs à l'étranger. En toute hypothèse, il ne saurait être question pour l'Administration de se substituer à eux pour exercer ces poursuites. Une telle action ne serait admise par aucun tribunal étranger, en l'état actuel du droit international. Il s'ensuit que la mise hors de cause des transitaires de bonne foi aurait pour conséquence d'assurer l'impunité absolue aux étrangers qui s'efforcent, par de fausses déclarations d'éluder les droits de douanes, les mesures de contingentement, etc., sauvegarde de l'industrie et de l'agriculture nationales. C'est la raison pour laquelle l'une des Chambres de Commerce les plus qualifiées en matière de trafic douanier, celle de Marseille, a émis le vœu que les transitaires continuent d'être responsables de leurs déclarations et que l'Administration des Douanes use, par contre, largement de son droit de transaction en faveur des commissionnaires en douane qui ont été trompés par leurs clients.

La Chambre des Députés s'étant séparée sans avoir discuté le rapport de M. Taudière, ce rapport est devenu caduc, et la ratification du décret-loi du 30 octobre 1935 devra faire l'objet d'un nouvel examen de la part de la nouvelle Commission des Douanes.

STATUT DES TRANSITAIRES. — Nous avons évoqué, dans le paragraphe précédent, le statut dont la profession de transitaire vient d'être récemment dotée. Il nous paraît intéressant, pour compléter notre étude, d'analyser les grandes lignes de cette nouvelle réglementation.

La nature toute spéciale de la profession qu'exercent les commissionnaires en douane a parfois incité certains

d'entre eux peu scrupuleux à se livrer à toutes sortes de pratiques pour favoriser soit les intérêts de leurs commettants, soit même parfois leurs intérêts propres au détriment de la douane et quelquefois de leurs clients.

Il faut d'ailleurs reconnaître que la situation économique, en rendant extrêmement complexes les formalités douanières et très onéreux le paiement des droits d'importation, a singulièrement accru les tentations de fraude et facilité les manœuvres répréhensibles de certains usagers.

Aussi les organismes professionnels des agents en douane avaient-ils étudié, il y a quelques années déjà, la possibilité d'organiser leur profession et de lui donner un statut qui écarterait de la corporation les éléments douteux en même temps qu'il apporterait aux autres plus de sécurité et d'indépendance dans l'exercice de leur métier.

L'Administration des Douanes elle-même, mieux placée que quiconque pour apprécier les avantages que pourrait retirer le Trésor d'une telle réforme, ne tardait pas de son côté, de se saisir du problème. Elle y voyait, à juste titre, un moyen de s'assurer ainsi le concours d'un corps dûment mandaté, ayant ses responsabilités morales, offrant toutes garanties, et appelé de la sorte, par le seul attrait de ses intérêts propres, à collaborer étroitement avec elle pour assurer dans de bonnes conditions le recouvrement de l'impôt douanier. Pourtant, malgré des bonnes volontés évidentes, la solution tardait à prendre corps et la question serait sans doute demeurée bien longtemps à l'étude si des événements regrettables qui eurent un de nos grands ports pour théâtre, n'avaient cruellement démontré qu'à la faveur d'un régime de liberté absolue des commerçants peu scrupuleux pouvaient agir au détriment du Trésor, du commerce honnête et de la production nationale. Il apparut

alors urgent de soumettre désormais à un contrôle attentif l'exercice de la profession de commissionnaire en douane.

Le décret-loi du 30 octobre 1935 ¹, qui a procédé à cette réglementation, déclare dans son article 1^{er} que : « Nul ne peut faire profession d'accomplir pour autrui les formalités de douane concernant la déclaration en détail des marchandises, s'il n'a été agréé comme commissionnaire en douane. »

Mais ce sont les articles 7 et 8 qui offrent le plus d'intérêt pour nous, en raison du renforcement qu'ils apportent à la responsabilité des transitaires.

Aux termes de l'article 7 : « Les commissionnaires en douane agréés sont et demeurent responsables des opérations en douane effectuées par leurs soins.

« Sauf en cas de fautes personnelles, les dispositions du deuxième alinéa de l'article 636 du Code des Douanes ne leur sont pas applicables. » (Ces dispositions sont celles concernant les peines de prison en matière de fausses déclarations.)

Ainsi se trouve reconnue légalement la responsabilité personnelle du signataire de la déclaration en douane, responsabilité qui reposait jusqu'ici uniquement sur une interprétation extensive de textes datant de la Révolution.

Quant à l'article 8, il prévoit la constitution, par les commissionnaires en douane agréés, d'un fonds de garantie. Ce fonds est destiné à garantir les créances du Trésor qui, exigibles des commissionnaires et de leurs cautions, n'auront pu être recouvrées sur ces derniers. Pour ce qui concerne les amendes et confiscations, le fonds de garantie

1. Voir le texte de ce décret. Annexe VII.

n'est tenu qu'au paiement d'une somme égale au montant des droits simples et des taxes éludés.

Enfin, une chambre de discipline est instituée, qui veillera à la stricte application de ce statut.

CHAPITRE III

POURSUITE DES INFRACTIONS CONSTATÉES A LA SUITE DE RECHERCHES DANS LES ÉCRITURES

COMPÉTENCE DES JUGES DE PAIX. — Le juge de paix est le juge ordinaire de répression en matière de douanes ¹ et d'impôt intérieur sur le sel ². La connaissance des délits et de certaines contraventions lui a été enlevée ; mais toutes les fois que la loi crée une nouvelle contravention, c'est au juge de paix qu'il appartient d'en connaître, à moins qu'il n'en ait été autrement ordonné ³.

Cette règle ne fléchit pas, même à l'égard des infractions commises par des militaires ou des marins ⁴. La seule exception que l'on puisse signaler est celle qui a trait aux délits ou contraventions commis par des indigènes musulmans sur le territoire militaire de l'Algérie. Ces infractions sont soumises à la juridiction des conseils de guerre ⁵.

Le caractère normal de la compétence des juges de paix en matière de douanes a été souligné par la Cour de Cassation dans un arrêt du 23 mars 1836 (Chambre des requêtes) où elle déclare que : « si, dans des cas particuliers, l'Adminis-

1. Lois des 4 Germinal an II, titre VI, art. 12 ; 9 Floréal, an VII, titre IV, art. 6 ; 17 décembre 1814, art. 16 ; 27 mars 1817, art. 14 et 15.

2. Loi du 17 décembre 1814, article 29.

3. Article 539 du Code des Douanes.

4. Cass. Crim., 18 septembre 1829 et 6 octobre 1842.

5. Ordonnance du 26 septembre 1842, art. 3 ; Décrets des 11 août 1853, art. 11 et 12 et 15 mars 1860, art. 1^{er}.

« tration des Douanes peut traduire les contrevenants
« devant une autre juridiction (que les juges de paix) et
« requérir contre eux des condamnations plus sévères, les
« juges de paix, lorsque l'Administration n'use pas de cette
« faculté, n'en sont pas moins compétents pour connaître
« de la contravention et appliquer les peines dans la limite
« de leur compétence. »

CITATION DIRECTE. — En matière de contravention, le tribunal de paix ne peut, en l'absence de procès-verbal régulier, être saisi que par voie de citation directe, dans les conditions indiquées par les articles 1 à 7 du Code de procédure civile.

Il n'existe pas, en effet, devant cette juridiction, de représentant du ministère public à qui la douane puisse s'adresser. Ce n'est qu'exceptionnellement que le juge de paix pourra se trouver saisi à la suite d'une information judiciaire, lorsque le juge d'instruction, informant sur un fait présumé délit, estime que ce fait constitue seulement une contravention et renvoie l'inculpé devant le juge de paix par application de l'article 129 du Code d'instruction criminelle.

La citation directe est soumise aux règles de droit commun qui font l'objet des articles 1 à 7, 1033 et 1037 du Code de procédure civile.

Les règles appliquées à la matière des douanes sont les suivantes :

La citation doit être donnée à la requête du Directeur général des Douanes, dont le bureau central est à Paris, rue de Rivoli, Hôtel du Ministère des Finances, et qui fait élection de domicile au bureau de l'agent chargé des poursuites.

Elle doit contenir la date du jour, mois et an, les nom, demeure et immatricule de l'huissier (ou, si la citation est faite par un préposé des Douanes, comme l'article 18, titre XIII de la loi des 6/22 août 1791, article 566 du Code des Douanes, les y autorise, les nom, grade et brigade de l'agent chargé d'instrumenter), ainsi que les nom et demeure du prévenu. La citation doit, en outre, énoncer sommairement l'objet et les moyens de la demande, c'est-à-dire mentionner les faits constitutifs de la contravention, les lois enfreintes et les pénalités encourues. Elle doit enfin indiquer le juge de paix qui doit connaître de la demande et le jour et l'heure de la comparution.

Quoique non prescrite par la loi, la mention de la personne à laquelle la citation est laissée est également une formalité nécessaire.

Le juge de paix compétent est celui du domicile du défendeur, c'est-à-dire du contrevenant ; si celui-ci n'a pas de domicile, la citation doit être donnée devant le juge de paix de sa résidence (Code Procédure civile, art. 2).

La citation doit être notifiée par un ou deux agents des douanes agissant en vertu des dispositions de l'article 18 du titre XIII de la loi du 6/22 août 1791 ou par un huissier choisi par le service au domicile du contrevenant ; copie de l'acte est laissée à ce dernier. S'il ne se trouve personne au domicile, la copie est laissée au maire ou adjoint de la commune qui vise l'original sans frais.

Ceux qui n'ont aucun domicile connu en France doivent être assignés au lieu de leur résidence actuelle ; si ce lieu n'est pas connu, l'exploit est affiché à la porte principale de l'auditoire du tribunal ou la demande est portée ; une deuxième copie est donnée au Procureur de la République, qui vise l'original (Code Procédure civile, art. 69). En ce

qui concerne les sociétés de commerce, l'assignation doit être affectuée, tant qu'elles existent à leur siège social, et, s'il n'y en a pas, à la personne ou au domicile de l'un des associés.

Entre le jour de la citation et celui indiqué pour la comparution, on doit laisser un délai qui est de : trois jours, si la partie est domiciliée dans le canton ou dans les cantons limitrophes ; de cinq jours, si elle est domiciliée dans les autres parties du département ou dans les départements limitrophes ; de quinze jours, si elle est domiciliée dans les autres parties de la France continentale. Hors de la France continentale, l'article 73 du Code de Procédure civile est appliqué.

Dans tous les exploits d'ajournement ou de citation, le jour de la signification et celui de l'échéance ne sont pas comptés. Lorsque le dernier jour d'un délai quelconque de procédure tombe un jour férié, ce délai est prorogé jusqu'au lendemain. Par jours fériés, il faut entendre les dimanches et jours de fête légale (Ascension, Assomption, Toussaint, Noël, lundis de Pâques et de la Pentecôte, 1^{er} janvier, 14 juillet et 11 novembre).

Dans les cas urgents, le juge délivre une cédule pour abréger les délais ; on peut alors citer même à quelques heures d'intervalle (Code Procédure civile, art. 6 et 72). Dans ce cas, on expose l'affaire verbalement ou par écrit au juge de paix en lui indiquant les motifs de l'urgence.

Aucune signification ne peut être faite, depuis le 1^{er} octobre jusqu'au 31 mars, avant six heures du matin, et après six heures du soir, et, depuis le 1^{er} avril jusqu'au 30 septembre, avant quatre heures du matin et après neuf heures du soir. De même, il ne peut être instrumenté les jours fériés, sauf, avec la permission du juge, s'il y avait

péril en la demeure (Code Procédure civile, art. 1037).

Lorsqu'il y a lieu de mettre en cause des personnes civilement responsables, celles-ci doivent être citées séparément.

DÉPOT DES CONCLUSIONS. — Aux termes de l'article 17, titre VI de la loi du 4 Germinal an II (art. 565 du Code des Douanes), « en première instance et sur l'appel, l'instruction sera verbale sur simple mémoire et sans frais de justice à répéter de part ni d'autre. »

Dans la pratique, l'agent des douanes chargé des poursuites dépose ses conclusions écrites exposant les faits qui constituent la contravention, développant les arguments sur lesquels s'appuie la demande de l'Administration et tendant à ce qu'il plaise au tribunal d'adjuger à la douane les condamnations de droit. A ces conclusions, il joint le procès-verbal de constat établi par le service. Si besoin est, les conclusions sont développées oralement à l'audience.

COMPÉTENCE DES TRIBUNAUX CORRECTIONNELS. — Les tribunaux correctionnels sont appelés à connaître : 1° de toutes les infractions punies d'emprisonnement ; 2° d'un petit nombre de contraventions punies seulement de peines pécuniaires.

Les délits punis de la peine de prison sont :

1° L'importation frauduleuse de marchandises prohibées, de marchandises tarifées dont les droits seraient, d'après le tarif général, de 20 francs ou plus par quintal métrique, enfin de marchandises soumises à des taxes de consommation intérieure ;

2° L'exportation de marchandises prohibées à la sortie ;

3° Les fausses déclarations d'origine ou de provenance ;

4° Les fausses déclarations dans la qualité, l'espèce, la valeur des marchandises ou la désignation du destinataire, lorsque l'infraction a été commise grâce à la production de factures, certificats ou tous autres documents faux, inexacts, incomplets ou non applicables, si le droit compromis est de 12 francs et au-dessus.

Parmi les simples contraventions déférées aux tribunaux correctionnels, il convient seulement de citer les diverses infractions à la loi du 17 juin 1840 (art. 429 et 430 du Code des Douanes) sur l'exploitation des mines de sel ou des sources ou puits d'eau salée.

INFORMATION JUDICIAIRE. — La voie de la citation directe ne peut guère être employée, en matière correctionnelle, que s'il est possible de soumettre au tribunal des documents établissant, de façon indiscutable, la preuve du délit. Or, il n'en est pas ainsi dans la grande majorité des cas, et on recourt alors à l'information judiciaire dont l'objet est de rechercher et d'établir la preuve de l'infraction.

Cette procédure, qui est l'œuvre combinée du parquet et du juge d'instruction, est ouverte à la suite d'une plainte adressée au Procureur de la République.

La dite plainte, qui doit exposer les faits délictueux, indiquer les textes violés et les condamnations encourues, est remise au parquet soit du lieu du délit, soit du lieu de la résidence du prévenu, soit du lieu où il se trouve (Code Instruction Criminelle, art. 63). Elle doit en principe comporter constitution de partie civile, c'est-à-dire contenir une déclaration formelle que l'Administration se porte partie civile et qu'elle demande, à titre de dommages-intérêts, les réparations civiles auxquelles elle a droit.

Si la constitution de partie civile n'a pas été faite par la plainte même, elle peut résulter d'un acte subséquent, jusqu'à la clôture des débats. Toute partie civile qui ne demeure pas dans l'arrondissement où se fait l'instruction est tenue d'y élire domicile par acte passé au greffe du tribunal.

L'instruction est faite par le juge d'instruction, à qui le service produit tous les documents susceptibles de fournir une preuve et à qui il prête son concours pour les recherches supplémentaires que le magistrat instructeur estimerait utiles.

ORDONNANCES DU JUGE D'INSTRUCTION. — Le juge d'instruction renvoie le prévenu devant le tribunal correctionnel si l'infraction consiste en un délit, ou devant le tribunal de paix si le fait n'est qu'une simple contravention. Lorsqu'il est d'avis qu'il n'existe pas de charges suffisantes contre l'inculpé, il rend une ordonnance de non-lieu.

Le Procureur de la République peut former opposition dans tous les cas, aux ordonnances du juge d'instruction. La partie civile peut également faire opposition aux ordonnances qui lèsent ses intérêts civils.

La voie de l'opposition est la voie juridique la plus sûre pour remédier aux erreurs préjudiciables pour la douane et susceptibles de résulter des ordonnances de non-lieu. Il est donc prudent pour elle de se constituer partie civile dans les instances qui font l'objet d'une information judiciaire, surtout dans les affaires importantes.

L'opposition doit être faite dans un délai de vingt-quatre heures qui court, contre la partie civile, à compter de la signification qui lui est faite de l'ordonnance, au domicile par elle élu dans le lieu où siège le tribunal. L'opposi-

tion est portée devant la Chambre des mises en accusations de la Cour d'appel, qui statue toute affaire cessante (Code Instruction Criminelle, art. 135).

DÉPOT DES CONCLUSIONS. — De même qu'en justice de paix, l'Administration des Douanes peut plaider sur simple mémoire, les dispositions de l'article 17, titre VI de la loi du 4 Germinal an II, s'appliquant en effet également en matière correctionnelle.

Le ministère d'un avoué n'est pas nécessaire et, si le prévenu croit devoir y recourir, les frais qui résultent de la constitution d'avoué ne peuvent être réclamés à l'Administration si elle succombe.

Au surplus, la procédure suit les règles normales de droit commun.

CONCLUSION

Lorsque le législateur a institué le droit de communication au profit de l'Administration des Douanes, de même que lorsqu'il en a successivement élargi le champ d'application pour aboutir au régime actuel, il ne poursuivait qu'un seul objet : renforcer la répression de la fraude.

Il faut reconnaître, à cet égard, que l'ensemble de textes législatifs obtenus par l'Administration des Douanes constituent une heureuse innovation dans le contentieux de cette Régie. A l'époque de transformation, ou plus exactement de transition, que nous vivons, il était indispensable de rajeunir les modalités de constatation des infractions et de faire pénétrer dans cette partie de la réglementation encore toute embuée d'un formalisme quasi romain, un esprit plus réaliste et de suppléer aux défaillances matérielles par le secours du raisonnement déductif.

Désormais, le service des douanes ne borne plus son action à une garde des frontières vouée irrémédiablement à subir de nombreux échecs ; il ne se confine plus dans la recherche de l'objet même du délit, la marchandise introduite en fraude. La loi lui a donné une certaine liberté de mouvements qui lui permet d'utiliser les pouvoirs dont il a été investi pour s'attacher à l'élément immatériel de la marchandise.

Il est curieux de constater que, si les marchandises cir-

culent sans laisser de traces tangibles appréciables, leurs mutations, par contre, donnent naissance à toute une série d'obligations contractuelles qui se manifestent par des écritures. Bien mieux, dans de nombreux cas, le contrat ainsi créé équivaut à un véritable titre de propriété et fait lui-même l'objet de nombreux échanges aux lieu et place de la marchandise : tel est le cas par exemple, du connaissement à ordre. Or, l'examen de toutes ces écritures — qu'il s'agisse des contrats ou des relevés comptables qui en enregistrent les effets — offre souvent plus d'intérêt que celui des marchandises elles-mêmes.

La taxation douanière est basée sur les qualités qui affectent chaque produit ; elle varie suivant leur nature, leur espèce, leur valeur, leur provenance, leur origine. Certains de ces éléments d'appréciation sont tellement inhérents à la marchandise qu'ils ne peuvent être décelés que par la vérification de celle-ci. Il n'en est cependant pas toujours ainsi.

Fréquemment le législateur a établi le droit de douane en fonction de la destination réservée au produit importé. Ce caractère apparaît principalement en matière de pièces détachées de machines, qui, dans de nombreux cas, sont soumises aux mêmes droits que les machines auxquelles elles doivent être incorporées. Mais cette destination, comment le service peut-il la contrôler, s'il ne dispose pas des documents relatifs à l'opération ?

Depuis l'institution de la taxe d'importation en 1920, le contrôle de la valeur des marchandises a pris une grande importance. La valeur, en effet, ne possède pas la propriété de demeurer stable. Le prix, c'est le rapport d'échange entre une marchandise quelconque et la monnaie ; il évolue donc suivant les lois économiques qui s'attachent à chacun

des termes de ce rapport. Lorsqu'il s'agit de produits à grands échanges commerciaux, tels que le coton, la laine, le café, le blé, les bourses de commerce établissent des cours mondiaux qui donnent suffisamment d'indications à cet égard. Mais les produits manufacturés ne sont et ne peuvent pas être soumis à ces règles : Leur prix est le résultat des tractations personnelles engagées entre le vendeur et l'acheteur, il est propre à chaque échange. Dans ces conditions, seul, le contrat de vente, ou tout simplement la facture, est susceptible de renseigner utilement le service.

Quant à la provenance et à l'origine des marchandises, en dehors de quelques rares exceptions, le seul moyen de vérification opérant réside dans l'examen des titres de transport.

Enfin, il est des régimes de faveur qui risquent d'entraîner de graves abus et de faciliter la fraude si les conditions imposées pour leur obtention ne sont pas scrupuleusement remplies. Mais la vérification des pièces justificatives produites par le déclarant échappe le plus souvent au contrôle immédiat du service des Douanes et seuls d'habiles recoupements dans les écritures peuvent lui permettre de s'assurer de la véracité de ces documents.

Toutes ces considérations, dont l'énumération est d'ailleurs incomplète, mettent particulièrement en lumière toute l'utilité que le service des Douanes peut retirer du contrôle dans les écritures. La question se pose dès lors de savoir dans quelle mesure cette nouvelle méthode est susceptible de modifier l'ancienne organisation du contrôle dans l'Administration des Douanes, laquelle reposait exclusivement jusqu'à ces dernières années, suivant l'expression employée par M. Allix dans son ouvrage sur les Contributions Indirectes (t. I, page 127), sur le contrôle dans l'espace.

Il convient d'observer, en premier lieu, qu'il ne saurait être question de supprimer radicalement le contrôle sur le terrain et de lui substituer le contrôle sur pièces. La première méthode est et demeure le fondement du régime douanier et sa meilleure sauvegarde. Il ne faut pas oublier, en effet, que le rôle du service consiste à veiller à ce qu'aucune matière imposable n'échappe à sa prise ; pour ce faire, il doit, avant toutes choses, assurer une surveillance et une vérification minutieuse à la frontière. D'autre part, il est de nombreux cas où le contrôle dans les écritures ne peut pas remplacer le contrôle sur le terrain, l'appréciation d'un élément matériel étant indispensable. Enfin, en raison des lenteurs consécutives à des recherches longues et parfois difficiles dans des écritures tenues le plus souvent en dehors du lieu d'importation, un contrôle ainsi conçu apporterait une gêne considérable au trafic international et nuirait au développement du commerce.

L'Administration des Douanes, a, cependant, déjà procédé à un essai à ce sujet. L'article 1^{er} du décret du 6 octobre 1926, relatif à des mesures de simplification dans le fonctionnement du service des douanes, dispose que : « sauf le cas de soupçon d'abus, le service des douanes « est autorisé à admettre pour conformes, tant pour l'es-
« pèce, que pour les quantités de marchandises, les décla-
« rations à l'appui desquelles les déclarants présentent le
« dossier complet de l'opération, notamment les instruc-
« tions des expéditeurs ou des destinataires qui leur ont
« servi de base pour la rédaction des dites déclarations. »
Mais cette réforme n'a pas donné les résultats escomptés, et, en fait, elle n'a été à peu près jamais appliquée.

Si le contrôle dans les écritures ne présente pas suffisamment de garanties pour supplanter entièrement le contrôle

sur le terrain, il doit néanmoins trouver sa place dans la technique douanière et il appartient de plus en plus au service de l'utiliser comme adjuvant.

Envisagé sous cet angle, le rôle du contrôle dans les écritures peut être très important, soit qu'il supplée aux insuffisances du contrôle sur le terrain, soit qu'il agisse à titre de supercontrôle.

L'insuffisance du contrôle peut tenir à des faits de deux ordres différents. Nous avons déjà montré, au début de cette conclusion, que la vérification des marchandises ne permettait pas, à elle seule, d'assurer l'exactitude de la déclaration déposée, du moins en ce qui concerne certains de ses éléments.

Le droit de communication apporte, dans cette hypothèse, un moyen efficace d'approfondir la vérification en donnant au service la possibilité de recueillir dans les écritures une conviction que l'examen de la marchandises n'est pas à même de lui fournir.

L'insuffisance du contrôle ne provient pas toujours de la nature de son objet ; elle peut résulter de circonstances particulières à l'exécution du service. C'est ainsi qu'au termes de l'article 13 du titre II de la loi des 6-22 août 1791, la mise à bord des marchandises à destination de l'étranger ne peut avoir lieu qu'en présence du service, qui est appelé à en certifier d'après ses constatations effectives. Or, l'intensité du trafic et l'étendue des quais ne permettent plus aux agents, principalement dans les grands ports, d'assister constamment à l'embarquement. Afin que les certificats d'exportation, qui doivent être apposés sur les déclarations, soient toujours en concordance avec la réalité des faits, l'article 1^{er} d'un des décrets du 6 octobre 1926 a autorisé le service, lorsque les marchandises n'ont pas fait

l'objet d'un pointage de sa part, à attester l'embarquement au vu de documents susceptibles d'être considérés comme des justifications suffisantes (écritures des compagnies de navigation, etc.).

Cette mesure ne saurait cependant être étendue sans danger à toutes les opérations de surveillance. Il faut convenir, en effet, que, lorsque des intérêts fiscaux importants sont en jeu, comme le cas se produit en matière d'exportation de produits à la décharge de taxes intérieures ou de réexportation en suite d'admission temporaire et de transit, l'Administration des Douanes est conduite à la plus grande circonspection. Mais, lorsqu'au contraire le Trésor ne court que des dangers de fraude insignifiants, il semble que la Régie retirerait des avantages appréciables à combler les lacunes de son service de surveillance dues à la pénurie des effectifs par des recherches appropriées dans les écritures. Il est certain qu'un revirement de la politique douanière vers le libéralisme entraînerait une combinaison plus fréquente des deux systèmes.

Il nous reste encore à examiner un dernier aspect de la question : le cas où le droit de communication est utilisé par les Chefs comme moyen de supercontrôle.

Chargés de surveiller le fonctionnement des services douaniers de leur division, les agents supérieurs trouvent dans la consultation des divers registres et documents comptables des redevables la possibilité de procéder, en tout temps, à des enquêtes portant sur une période écoulée, alors que la marchandise n'est plus sous la surveillance du service. Mais en dehors de la faculté de pouvoir exercer leur contrôle *a posteriori*, les chefs tirent également des recherches dans les écritures l'avantage d'opérer suivant une méthode différente de celle qu'ont

employée les agents d'exécution. Enfin, et c'est la conséquence la plus heureuse de ce procédé, les résultats de l'enquête ainsi ouverte ne demeurent pas stériles ; lorsque ceux-ci amènent la découverte d'une infraction, ils constituent par eux-mêmes, un moyen de preuve suffisant pour être produits en justice en vue de la poursuite du délit. Le droit de communication donne ainsi plus de vigueur et un champ d'action plus vaste au contrôle des chefs.

L'examen rapide auquel nous venons de nous livrer nous a permis d'entrevoir toutes les qualités que renferme le contrôle dans les écritures. Créé uniquement dans le but de faciliter au service la répression de la fraude, le droit de communication a pénétré peu à peu tous les domaines d'application de la réglementation douanière. Bien qu'il ne soit encore utilisé qu'avec une certaine timidité, il est à prévoir qu'il prendra une place plus importante dans les temps futurs et qu'il marquera l'avènement d'une technique nouvelle dans une matière qui, depuis de nombreux siècles, n'a subi que peu de changements.

Vu :

Le Président de la thèse,
EDGARD ALLIX.

Vu :

Le Juge,
EDGARD ALLIX.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :

Le Recteur de l'Académie de Paris,
S. CHARLÉTY.

ANNEXE I

4^o DÉCRET-LOI DU 12 JUILLET 1934, ARTICLE 6.

Le chapitre IV du titre IX des lois de douane codifiées est complété comme suit :

SECTION V

Dispositions spéciales à certaines marchandises.

ART. 492 *bis*. — Sont réputées avoir été importées en contrebande les produits destinés au commerce et spécialement désignés par décret, pour lesquels les détenteurs ne pourront produire soit une quittance attestant qu'ils ont été régulièrement importés de l'étranger, soit une facture d'achat, bordereau de fabrication ou toute autre justification d'origine émanant d'un établissement régulièrement établi en France.

A défaut de justification valable, les marchandises de l'espèce seront saisies en quelque lieu qu'elles se trouvent et leurs détenteurs poursuivis et punis conformément aux dispositions des articles 603 et suivants ci-après.

Pour l'application des dispositions qui précèdent, les agents des douanes sont habilités à faire, en tous lieux, des visites domiciliaires, dans les conditions prévues à l'article 484 ci-dessus.

Les rapports seront établis aux conditions générales fixées par l'article 517 ci-après. Toutefois, dans le cas où la marchandise devrait être déplacée pour quelque cause que ce soit (refus de la partie d'être constituée gardien, défaut de caution solvable, prohibition des produits), les agents verbalisateurs auront, par dérogation aux dispositions de l'article 517 susvisé, la latitude de constituer un tiers gardien des marchandises, soit sur les lieux mêmes de la saisie, soit dans une autre localité. Lorsqu'il ne pourra être rédigé à domicile, le procès-verbal de saisie sera établi au plus prochain bureau de douane chargé des poursuites.

Ne tombent pas sous l'application de ces dispositions, les marchandises que les détenteurs prouvent, par la production de leurs écritures, avoir été importées ou achetées en France antérieurement à la date de promulgation des décrets susvisés.

ANNEXE II

NUMÉRO d'ordre à reproduire sur la déclaration.	NOMS et adresses des		DÉSIGNATION des marchandises.				BUREAU de douane ou s'est effectuée l'opération.	DÉCLARATIONS		
	Expé- diteurs.	Destina- taires.	Nombre, marques et N° des colis.	Nature et espèce.	Poids.	Valeur.		Régime : exportation, consommation, admission temporaire, transit, etc...	Dates.	N°.
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11

ANNEXE III

NUMÉRO d'ordre à reproduire sur la déclaration.	NOM, nationa- lité du navire et jauge.	NOM du Capi- taine.	PROVE- NANCE du navire.	CARGAI- SON	POIDS (S'il s'agit de voyageurs en indiquer le nombre par catégorie).	DATE d'ar- rivée.	DATE de mise en décla- ration.	DATE d'expé- dition.	DATE de départ	DESTINÉE NATION.
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11

ANNEXE II

DROITS ET TAXES PAYÉS A LA DOUANE												OBSERVATIONS
Quittances.		Spécification par leur montant des droits et taxes.										
Nos.	Montant total.	Droit de douane et taxes intérieures.	Droit de statistique et taxe pour le développement du commerce extérieur.	Droit de timbre.	Droit de permis.	Taxe de 1,10 % et taxe de 10 %.	Remises pour crédit de droit et crédit d'enlèvement.	Taxe de péage.	Amendes et confiscation.	Droits et taxes autres que ceux détaillés ci-contre.	Total par expéditeur ou par destinataire.	
12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24

ANNEXE III

DROITS ET TAXES PAYÉS A LA DOUANE												OBSERVATIONS
Quittances.		Spécification par leur montant des droits et taxes.										
No.	Montant total.	Droit de quai.	Droits sanitaires.	Droits de timbre, congés, etc...	Droit de passeport.	Droit de visite et de sécurité.	Taxes de chancellerie.	Taxe de péage.	Amendes et confiscation.	Droits et taxes autres que ceux indiqués ci-contre.	Total par navire.	
2	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24

ANNEXE V

*Bordereau de vérification*¹.

(Art. 77 de la loi du 25 juin 1920).

Agent chargé	{	Nom
de la		Grade.
vérification.	{	
Déclaration		Numéro.
sur laquelle		Date
a porté la		
vérification.		Nom du déclarant

Détails de la vérification (à insérer dans le cadre d'autre part).

Observations de l'agent chargé de la vérification.

A....., le.....

(Signature de l'agent qui a effectué
la vérification).

1. Il doit être établi un bordereau distinct pour chaque déclaration vérifiée.

Après avoir donné aux constatations effectuées en cours de vérification des suites nécessaires, ce bordereau est annexé à la déclaration qu'il concerne.

ANNEXE VI
BULLETIN DE CONTROLE

Série E N° 39.

Marchandises importées.

NOM et adresse du destinataire.	DATE de l'import- tation.	NATURE de la marchandise.	QUANTITÉ	ORIGINE	VALEUR (droits et taxes compris)	OBSERVATIONS

ANNEXE VII

RÉGLEMENTATION DE LA PROFESSION DE TRANSITAIRE EN DOUANE

(DÉCRET-LOI DU 30 OCTOBRE 1931).

ART. 1. — Nul ne peut faire profession d'accomplir pour autrui les formalités de douane concernant la déclaration en détail des marchandises s'il n'a été agréé comme commissionnaire en douane.

ART. 2. — Cet agrément est donné par le ministre des Finances, sur la proposition du directeur général des douanes et après avis d'un comité dont la composition sera fixée par arrêté des ministres des Finances et du Commerce.

Le ministre des Finances peut également, et suivant la même procédure, retirer son agrément à titre temporaire ou définitif.

ART. 3. — Les commissionnaires en douane agréés élisent une chambre de discipline où le directeur général des douanes est représenté. Cette chambre, dont le règlement est soumis à l'approbation du ministre des Finances et du ministre du Commerce et de l'Industrie, est appelée à donner son avis sur les demandes ou les retraits d'agrément de commissionnaires en douane. Elle peut, en outre, proposer le retrait d'agrément.

ART. 4. — L'agrément est donné à titre personnel. Lorsqu'il s'agit d'une société, il doit être obtenu pour la société et pour toute personne habile à représenter la société.

ART. 5. — En aucun cas, le refus ou le retrait d'agrément, temporaire ou définitif, ne pourront donner droit à indemnités ou dommages-intérêts.

ART. 6. — Il est tenu à la direction générale des douanes un registre matricule où sont inscrits tous les commissionnaires en douane agréés.

ART. 7. — Les commissionnaires en douane agréés sont et demeurent responsables des opérations en douane effectuées par leurs soins.

Sauf en cas de faute personnelle, les dispositions du deuxième alinéa de l'article 636 du Code des Douanes ne leur sont pas opposables.

ART. 8. — Les commissionnaires en douane agréés constituent un fonds de garantie qui couvrira, à l'égard de l'administration des douanes, les créances du Trésor à l'encontre des commissionnaires en douane agréés et de leurs cautions.

ART. 9. — Les commissionnaires en douane agréés qui ont acquitté pour un tiers des droits, taxes ou amendes de douane, sont subrogés au privilège de la douane quelle que soient les modalités du recouvrement observées par eux à l'égard de ce tiers.

Toutefois, cette subrogation ne pourra, en aucun cas, être opposée aux administrations de l'État.

Les dispositions du présent article sont applicables aux paiements effectués par le fonds de garantie dans les conditions visées à l'article 8.

ART. 10. — Les frais et commissions à percevoir par les commissionnaires en douane agréés font l'objet de tarifs révisables et soumis à l'homologation du ministre du Commerce, après avis des Chambres de Commerce.

ART. 11. — Toute personne ou société qui, sans exercer la profession de commissionnaire en douane entend, à l'occasion de son industrie ou de son commerce, effectuer des opérations de douane pour autrui doit en obtenir l'autorisation. Cette autorisation est donnée par le ministre des Finances, sur la proposition du directeur général des douanes et après avis du comité prévu à l'article 2. Elle ne pourra être accordée qu'à titre temporaire et révocable, et pour des opérations portant sur des marchandises déterminées.

BIBLIOGRAPHIE

ALLIX. — *Les Droits de Douane.*

Annales des Douanes (éditées par la librairie Oudin, à Poitiers).

BOULET. — *Cours de législation et de réglementation douanière.*

Collection des documents contentieux de l'Administration des Douanes.

La Loi, journal judiciaire.

LÉCUYER. — *Cours de Contentieux des Douanes.*

MAGUERO, TASSAIN et MOLAS. — *Traité alphabétique de l'enregistrement.*

PALLAIN. — *Les Douanes françaises.*

Pandectes françaises. V^o *Douanes.*

PIETRA. — *L'expertise légale en matière de Douanes.*

RETAIL. — *Organisation comptable et gestion financière des entreprises*
(Encyclopédie industrielle et commerciale).

THIBAUT. — *Traité du Contentieux des Douanes.*

WAHL. — *Droit commercial.*

TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS.	1
HISTORIQUE.	7
Le droit de communication de l'Administration de l'Enregistrement	7
Le droit de communication de l'Administration des Contributions Indirectes	10
Le droit de communication de l'Administration des Douanes.	11

PREMIÈRE PARTIE

CHAPITRE PREMIER. — Les recherches dans les écritures des intermédiaires. Le répertoire.	21
Institution du répertoire	21
Intérêt que présente le répertoire	22
Personnes assujetties à la tenue du répertoire.	23
Que doit-on entendre par intermédiaire	23
Contexture et conditions de tenue.	26
Dérégation à ces règles	28
Assujettis demeurant à l'étranger	34
Filiales de maisons installées à l'étranger	35
Règles particulières concernant l'inscription	37
Visas.	41
Bordereaux de vérification	41
CHAPITRE II. — Les recherches dans les écritures des intermédiaires (<i>Suite</i>).	44
CHAPITRE III. — Les recherches dans les écritures des destinataires	50
Origine récente de ce droit	50
Motifs pour lesquels l'Administration des Douanes n'avait pas déjà demandé l'octroi de ce droit	50
Application des dispositions de l'article 32 de la loi du 31 juillet 1920.	52
Appel au concours des Contributions Indirectes.	57
Obligation de désigner le destinataire sur la déclaration.	64
Définition du destinataire	65
Vérification des écritures tenues par les destinataires.	70
Écritures intéressant la Douane.	71
Notions sur les comptes	73

Documents que le service peut consulter en dehors de la comptabilité normale	74
CHAPITRE IV. — Règles suivant lesquelles s'exerce le contrôle. Agents qualifiés pour procéder aux recherches . .	77
Lieu de la vérification	77
Personnes de qui on peut exiger la communication des écritures.	78
Quand peut s'effectuer la vérification.	78
Conditions dans lesquelles s'exerce le droit de recherches.	79
Constatation des infractions relevées.	80
CHAPITRE V. — Pénalités.	82
Nécessité des pénalités.	82
Textes ayant institué les pénalités	82
Remarques générales	83
Infractions se rapportant à la tenue du répertoire	85
Refus de communication	86
Fausse déclaration du destinataire réel.	89

DEUXIÈME PARTIE

CHAPITRE PREMIER. — Évolution du droit de poursuite des infractions non constatées par procès-verbal régulier. .	92
Pas de procès-verbal, pas d'action.	94
Réfutation de cette thèse par F. Thibault	95
Amendement Fouquet	99
Loi du 1 ^{er} mai 1905.	102
CHAPITRE II — Difficultés d'application de la loi du 1^{er} mai 1905.	103
L'expertise légale	104
Motifs pour lesquels l'expertise légale paraît s'opposer à l'application de la loi 1 ^{er} mai 1905 en matière de fausses déclarations d'espèce, de qualité, d'origine, de provenance ou de valeur	109
Réfutation de cette thèse.	111
Décret-loi du 30 octobre 1935	118
Responsabilité des transitaires	120
Statut des transitaires	123
CHAPITRE III. — Poursuite des infractions constatées à la suite de recherches dans les écritures.	127
Compétence des juges de paix.	127
Citation directe	128
Dépôt des conclusions	131
Compétence des tribunaux correctionnels	131
Information judiciaire	132
Ordonnances du juge d'Instruction.	133
Dépôt des conclusions	134
CONCLUSION.	135
ANNEXES	143

2307. — ÉVREUX, IMPRIMERIE HÉBISSEY. — 12-36

IMPRIMERIE
HÉRISSEY
: ÉVREUX :